

Estágio no Serviço Federal Alemão para as Migrações e os Refugiados: Questões Fundamentais de Integração e Transmissão de Valores

Cláudio Omar

**Relatório de Estágio de Mestrado em
Migrações, Inter-etnicidades e Transnacionalismo**

Abril de 2018

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Migrações, Inter-eticidades e Transnacionalismo, realizado sob a orientação científica de Ana Santos Pinto.

*An die mutigen die sich überwinden,
selbstlos Verantwortung zu übernehmen,
sei es für Menschen auf der Flucht
oder die eigenen Mitmenschen.*

Agradecimentos

Desde o primeiro dia de estágio curricular até ao momento em que tenho a enorme satisfação de me dedicar a estas palavras, passaram-se quinze meses. O dia depois de Ano Novo de 2017 em Nuremberga foi quase como um regresso ao início do semestre em que parti para Estrasburgo, no âmbito do programa *Erasmus*. Um griso que não perdoa ingénuos hábitos indumentários de quem se habituou ao temperado Janeiro do Sul da Europa, a inquietação de que tanto dependerá do acaso, a natural ansiedade que antecipa um novo capítulo, em terras alheias, entre pessoas desconhecidas. Sublinho o *quase*, porque houve uma diferença fundamental em relação à aventura anterior. Apesar de pouco dado ao so-taque francónio, em Nuremberga aproveitei-me da vantagem de ser fluente na língua, de modo que assumi o papel de estrangeiro sem na verdade o ser. A língua, percebi logo, para além de ferramenta indispensável a qualquer convívio livre de embaraços e mal-entendidos, e, nessa função, melhor amiga de quem pretende não dar demasiado nas vistas, é a chave da conquista de um lugar cativo num contexto humano pouco familiar. Posto de outra forma, a língua é veículo de uma integração bem-sucedida. A experiência de estágio viria a dar-me razão.

O texto que se segue não teria sido posto em papel sem o incentivo, a boa-disposição e a generosidade daqueles que, com entusiasmo e palavras de coragem, foram acompanhando os seus antecedentes e progressos ao longo de quinze meses de trabalho e divertimento à mistura, em saudáveis proporções, claro. Aqui, aproveito para lhes dedicar um breve recado de profunda gratidão.

À minha mãe, a quem agradeço tudo que sou, que sonho e de que sou capaz, desde ter conseguido dar nas vistas pelas razões certas durante cinco meses de estágio, à certeza de ter nas próprias mãos a conquista de um lugar cativo no mundo.

Ao meu pai, que soube não ter pressa quando mais dependi da sua empatia.

Ao Chris, que com humor e gozo travou a mesma batalha que eu sem nunca deixar vencer o entorpecimento.

Ao David, que, seja ele soldador, serralheiro ou preparador, não deixa de me impressionar com a sua invejável dedicação.

Aos meus avós, porque inspiram o ideal de pessoa que estou determinado a alcançar quando um dia destes for crescido.

À Ana Santos Pinto, porque não lhe custou ser mais do que orientadora deste trabalho final de mestrado.

Ao Nikolas, porque demonstrou disponibilidade de amigo muito depois do fim do estágio.

Ao Tobias, melhor colega de gabinete que podia ter arranjado, a quem fico a dever mais que uma litrosa de cerveja preta.

A todos os membros das Assessorias 310, 311 e 312, que me acolheram e integraram no seu trabalho como nunca supus ser possível num ambiente de caserna militar.

Aos amigos estagiários, as Evas, a Julia, o Philipp e a Miriam, autores de um capítulo de vida memorável dentro e fora dos quatro paredões da caserna.

Ao João, ao Zézé e ao Osvaldo, meus velhos da cantina e da esplanada, a matilha do costume que contribuiu para este trabalho com muito mais do que as cavaqueiras dos almoços e cafés.

À Rafaela, que, sem ter dado conta, me salvou de um abismo.

À minha equipa da *Re-food*, que nunca falhou em oferecer o desfecho gratificante de uma semana trabalhosa.

À Olivia, que teve a paciência de, durante quinze meses, aturar a delicada susceptibilidade dos seus donos.

Obrigado.

Estágio no Serviço Federal Alemão para as Migrações e os Refugiados:

Questões Fundamentais de Integração e Transmissão de Valores

Cláudio Omar

Resumo

A gestão do fenómeno migratório desafia a sociedade de acolhimento à formulação de uma estratégia de longo-prazo para a integração de imigrantes. Em conjuntura de crise migratória, este desafio adquire uma proporção europeia e substancial carácter humanitário, obrigando ao empenho conjugado de múltiplos actores e níveis de governo na realização do objectivo final de integração bem-sucedida. O presente trabalho relata uma experiência de cinco meses de estágio curricular no Serviço Federal Alemão para as Migrações e os Refugiados (BAMF). Pretende, a partir das aprendizagens decorrentes do trabalho numa assessoria consultora em questões de integração e transmissão de valores, avaliar a utilidade da evolução e do desempenho da estratégia de integração da República Federal da Alemanha como referência à resposta da União Europeia ao fenómeno migratório que, em 2015 e 2016, confrontou os seus Estados-membros com um número inédito de refugiados e requerentes de asilo. Com recurso a um enquadramento conceptual e teórico inicial que invoca importantes contributos da literatura à operacionalização do objecto de estudo, procede-se à apreciação crítica das actividades do estágio, tendo em vista a recomendação de práticas indispensáveis de uma estratégia de integração de incidência conjuntural.

Conceitos-chave: migrações; integração; estratégia de integração; transmissão de valores; governação multinível; crise migratória; República Federal da Alemanha; BAMF.

Abstract

The management of human migration challenges the host society to formulate a long-term strategy for immigrant integration. In a setting of migration crisis, this challenge increases to a European scale and becomes substantially humanitarian in character. Therefore, accomplishing successful integration as an ultimate goal requires a joint effort from multiple actors and levels of governance. This report details a five-month internship at the Federal Office for Migration and Refugees (BAMF), in a consultancy division on integration policy and transmission of values. It seeks to appraise how the evolution and performance of the Federal Republic of Germany's integration strategy contributes as a benchmark for the European Union's response to the migration phenomenon its member states are currently facing, in the wake of an unprecedented number of refugees and asylum seekers throughout 2015 and 2016. Building upon an initial conceptual and theoretical framework that gathers important contributions from the literature to the research subject, the report develops a critical analysis of the internship's activities to address a set of best-practices essential to a conjunctural integration strategy.

Key-concepts: migration; integration; integration strategy; transmission of values; multi-level governance; migration crisis; Federal Republic of Germany; BAMF.

Índice

<i>Introdução</i>	1
1. Contributos conceptuais e teóricos	3
1.1. Do conceito de integração à noção de integração bem-sucedida	3
1.1.1. <i>Operacionalização do conceito de integração na literatura</i>	4
1.1.2. <i>O conceito de integração e integração bem-sucedida no trabalho do BAMF.</i>	9
1.2. Da dimensão comunitária ao carácter transversal da política de integração ..	11
1.2.1. <i>A governação multinível</i>	12
1.2.2. <i>A governação multinível da política de integração alemã no contexto comunitário</i>	15
1.3. O desafio à integração no contexto de uma crise migratória na Europa	22
2. Descrição do meio envolvente do estágio	25
2.1. Sobre o sistema político da República Federal da Alemanha	25
2.2. O Serviço Federal Alemão para as Migrações e os Refugiados (BAMF)	27
2.2.1. <i>Evolução histórica: do BAFl ao BAMF</i>	27
2.2.2. <i>Composição do mandato e organização estrutural do BAMF</i>	31
3. Enquadramento e descrição das actividades do estágio	33
3.1. Enquadramento das actividades do estágio no trabalho do Departamento para a Integração e a Coesão Social	33
3.1.1. <i>As medidas de integração do BAMF</i>	36
3.1.1.1. <i>Ensino de alemão e orientação sociocultural: o curso de integração</i> ..	36
3.1.1.2. <i>Verificação e promoção de competências com vista ao aprofundamento da integração e à inserção no mercado de trabalho: medidas complementares ao curso de integração</i>	38
a. <i>Ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho</i>	38
b. <i>Medida «KompAS»</i>	39
c. <i>Medida de integração para mulheres imigrantes com nível de exigência básico</i>	40
3.1.1.3. <i>Promoção da integração na sociedade: desenvolvimento de projectos para a integração social de imigrantes</i>	40
3.2. Enquadramento das actividades do estágio no trabalho com projectos para a integração social de imigrantes	42
3.3. A Assessoria 310: centro de competência em questões fundamentais de integração e transmissão de valores	44

3.3.1. <i>Apreciação crítica das actividades do estágio</i>	44
3.3.1.1. <i>Determinação dos objectivos da estratégia federal de integração</i>	45
3.3.1.2. <i>Conformidade com os critérios de avaliação nos termos do enquadramento temático</i>	46
3.3.1.3. <i>Análise e avaliação dos conteúdos do estágio</i>	51
4. Recomendações Finais	53
Bibliografia	59
Registo de referências bibliográficas e electrónicas	59
Registo de legislação consultada	69
Lista de Figuras	71
Lista de Tabelas	71
Apêndices	72
Anexos	109

Glossário de acrónimos e abreviaturas

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AfD	<i>Alternative für Deutschland</i> Alternativa para a Alemanha (partido político)
AsylbLG	<i>Asylbewerberleistungsgesetz</i> Lei Relativa às Prestações aos Requerentes de Asilo
AufenthG	<i>Aufenthaltsgesetz</i> Lei Relativa à Permanência de Estrangeiros (2005)
AuslG	<i>Ausländergesetz</i> Lei de Estrangeiros (1990)
BA	<i>Bundesagentur für Arbeit / Arbeitsagentur</i> Agência Federal para o Trabalho
BAFl	<i>Bundesanstalt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge</i> Serviço Federal para o Reconhecimento de Refugiados Estrangeiros
BAMF	<i>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</i> Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados
BBSR	<i>Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung</i> Instituto Federal para a Investigação sobre a Construção Civil, os Espaços Urbanos e o Ordenamento do Território
BGBI	<i>Bundesgesetzblatt</i> Diário da República Federal da Alemanha
BMAS	<i>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</i> Ministério Federal para o Trabalho e Assuntos Sociais
BMBF	<i>Bundesministerium für Bildung und Forschung</i> Ministério Federal para a Educação e a Investigação
BMFSFJ	<i>Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend</i> Ministério Federal para a Família, a Terceira Idade, as Mulheres e a Juventude
BMI	<i>Bundesministerium des Innern</i> Ministério Federal do Interior
BMUB	<i>Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit</i> Ministério Federal para o Meio Ambiente, a Protecção da Natureza, a Construção Civil e a Segurança Nuclear
BpB	<i>Bundesanstalt für politische Bildung</i> Serviço Federal para a Educação Política
BVA	<i>Bundesverwaltungsamt</i> Agência Federal da Administração
DAA	<i>Deutsche Angestellten-Akademie</i> Academia Alemã de Empregados
DAAD	<i>Deutscher Akademischer Austauschdienst</i> Serviço Alemão de Intercâmbio Académico

DeuFöv	<i>Deutschsprachförderverordnung</i> Regulamento relativo à Promoção do Ensino de Alemão
DIK	<i>Deutsche Islam Konferenz</i> Conferência Alemã-Islâmica
DJI	<i>Deutsches Jugendinstitut</i> Instituto Alemão da Juventude
DKJS	<i>Deutsche Kinder- und Jugendstiftung</i> Fundação Alemã para as Crianças e Jovens
FAMI	Fundo Europeu para o Asilo, a Migração e a Integração
FSE	Fundo Social Europeu
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> Sociedade Alemã para a Cooperação Internacional
GMBI	<i>Gemeinsames Ministerialblatt</i> Diário do Governo Federal <i>ou</i> Diário dos Ministérios Federais
IBB	<i>Institut für berufliche Bildung</i> Instituto da Formação Profissional
IGC	<i>Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees</i>
IQ	<i>Integration durch Qualifizierung</i> Integração através da Qualificação (programa)
JMD	<i>Jugendmigrationsdienst</i> Serviço de Aconselhamento para Imigrantes Jovens (medida de integração)
KGSt	<i>Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement</i> Associação Consultora em Gestão Administrativa Comunal
KommiT	<i>Kooperationsmodell mit berufsanschlussfähiger Weiterbildung</i> Modelo de cooperação para a formação profissional de entrada no mercado de trabalho
KompAS	<i>Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb</i> Verificação de competências, activação antecipada e aprendizagem da língua (medida de integração acessória)
MBE	<i>Migrationsberatung für Erwachsene</i> Aconselhamento de Imigrantes Adultos (medida de integração)
NIP	<i>Nationaler Integrationsplan</i> Plano Nacional de Integração (2007)
NAP-I	<i>Nationaler Aktionsplan Integration</i> Plano de Acção Nacional para a Integração (2012)
NRW	<i>Nordrhein-Westfalen</i> Renânia do Norte-Vestefália (Estado federado)
NUTS	Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OIM/IOM	Organização Internacional para as Migrações

ONG	Organização não-governamental
QECR	Quadro Europeu Comum de Referência para Línguas
SGB	<i>Sozialgesetzbuch</i> Código da Segurança Social (volume em numeração romana)
SMS	<i>Sächsisches Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz</i> Ministério do Estado federado da Saxónia para os Assuntos Sociais e a Defesa do Consumidor
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i> Partido Social-Democrata da Alemanha (partido político)
StMAS	<i>Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales</i> Ministério do Estado federado da Baviera para o Trabalho e Assuntos Sociais
SVR	<i>Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration</i> Associação de Peritos das Fundações Alemãs para a Integração e a Migração
UAL	Unidade Administrativa Local
UL	Unidade lectiva
UE	União Europeia
ZOPP	<i>Zielorientierte Projektförderung</i> Promoção de projectos orientada para a produção de efeito (método de desenvolvimento de projectos)

Introdução

Para quem se descobre na condição de estrangeiro a estagiar no organismo federal alemão para as migrações e a integração, a cidade de Nuremberga adquire um interesse particular. Do centro histórico aos bairros suburbanos, a cidade em que se encontra a sede daquele organismo revela ser palco privilegiado de confluência étnica e cultural, e, por conseguinte, importante destino de migrações dos mais afastados cantos do mundo.

Em 2016, 21,8% dos cidadãos de Nuremberga eram estrangeiros provenientes de 159 países, enquanto 44,6% da população residente contava com uma experiência de imigração própria ou descendia de imigrantes (*Stadt Nürnberg*, 2017). Desta forma, apesar de excepcional em comparação com outros grandes centros urbanos do Estado federado da Baviera, o panorama demográfico de Nuremberga reproduz, em escala ampliada, o inédito desafio de acolhimento e integração de imigrantes que a Alemanha tem vindo a enfrentar. A urgente necessidade de resposta a este desafio, que, com as entradas massivas de refugiados em 2015, passou a demonstrar sinais evidentes de crise europeia (Abraham, 2016: 1), tem implicado um esforço de adaptação significativo do organismo competente: o Serviço Federal Alemão para as Migrações e os Refugiados (BAMF).

O seguinte relatório percorre as aprendizagens de cinco meses de estágio curricular naquela agência federal ao contextualizar, descrever e analisar as actividades realizadas entre 2 de Janeiro e 31 de Maio de 2017, no âmbito de uma assessoria consultora em questões fundamentais de integração e transmissão de valores inserida num departamento em pleno processo de reestruturação. Os conteúdos do estágio suscitaram que, para o efeito, se tornaria indispensável assumir como enquadramento temático do presente relatório a reforma conjuntural do BAMF, conforme a adaptação da política de integração da República Federal da Alemanha a um conjunto de novos fluxos e perfis de imigrantes e no seguimento da entrada em vigor, em 2016, de uma Lei para a Integração.

O fenómeno imigratório aqui em causa, singularizado pela sua proporção transnacional (com especial repercussão na União Europeia), e pelo excepcional carácter humanitário que a literatura e a comunicação social lhe reconhecem, motiva uma reflexão inicial sobre a dimensão comunitária e a subsidiariedade inerentes à política de imigração e integração do Estado. Como tal, a abordagem teórica deste relatório dedicar-se-á a operacionalizar o conceito de «*governança multinível*» e a aplicá-lo à estrutura administrativa federal da Alemanha, enquanto Estado-membro da União Europeia.

O objectivo da abordagem consiste em explorar como são formuladas e implementadas as políticas migratórias numa lógica transversal, desde o nível comunitário europeu aos municípios alemães (*Gemeinden*), quais as mudanças de procedimento apuradas em resposta à conjuntura de crise migratória e como se têm reflectido no trabalho do BAMF, tendo acima de tudo em conta a chegada de um número de refugiados e requerentes de asilo que nem na Alemanha, nem no «Velho Continente» encontra precedentes.

À luz da definição dos conceitos operacionais, será possível, no capítulo seguinte, proceder a uma descrição geral do meio envolvente do estágio. Por ser relevante à distinção dos domínios de competência que interdependem numa estrutura de governação multinível, o capítulo conta com uma nota introdutória ao sistema político da República Federal da Alemanha, antes de partir para a descrição do Serviço Federal Alemão para as Migrações e os Refugiados. Aqui serão abordados aspectos como a evolução histórica, a organização interna, as competências institucionais, a composição do mandato e a actual ordem de trabalhos do BAMF, com especial ênfase no Departamento, no Grupo de Trabalho e na Assessoria em que o estágio decorreu¹.

Segue-se um capítulo dedicado à descrição das actividades desenvolvidas durante o estágio. Em virtude do enquadramento temático previsto, as actividades do estágio serão apreciadas de forma crítica, na perspectiva da sua relação, por um lado, com as reformas conjunturais à política de integração introduzidas no contexto da crise migratória, e, por outro, com o paradigma de campanha eleitoral determinado pelas eleições legislativas na Alemanha de 24 de Setembro de 2017.

Regressarei, no final deste relatório, à pergunta de partida que lhe fornece enquadramento temático. Confrontando a experiência do estágio curricular com as conclusões da literatura consultada, que análises podem ser avançadas sobre o desempenho da estratégia de integração alemã, face aos objectivos traçados pela República Federal, e, na perspectiva da governação multinível, face à influência exercida pelo quadro normativo comunitário sobre a política de imigração e integração alemã? Servirá o modelo de integração alemão como referência no contexto da crise migratória na Europa? Se sim, que lições poderá a União Europeia retirar da política de integração da Alemanha?

Com base num exercício de esclarecimento sugestivo das questões acima invocadas, tomarei registo, no capítulo final do relatório, de possíveis recomendações a orientar

¹ Para uma descrição da estrutura organizacional interna do BAMF, ver pp. 33-35 e *figura 6* (p. 79).

uma solução conjugada da União Europeia e dos seus Estados-membros ao desafio partilhado da integração de imigrantes, num paradigma de crise migratória. Fá-lo-ei na plena consciência de que um contributo empírico proporcional à urgência do objecto de estudo não se contentaria com o endereçamento de recomendações. Infelizmente, tal significaria ultrapassar, em larga medida, o escopo deste trabalho final de mestrado.

1. Contributos conceptuais e teóricos

O capítulo introdutório do trabalho pretende estabelecer um enquadramento teórico apropriado à exploração do problema de partida: o potencial da estratégia de integração da República Federal da Alemanha como modelo de referência no contexto da crise migratória na Europa. Para o efeito, contempla dois propósitos. Por um lado, operacionalizar os conceitos estruturantes das actividades do estágio curricular ou indispensáveis ao estudo do contexto empírico em que foram realizadas: a integração, a governação multinível e a conjuntura de «crise migratória». Por outro lado, recolher e analisar importantes contributos teóricos da literatura à noção de integração bem-sucedida, dos quais se espera retirar indicadores para a avaliação do desempenho da estratégia de integração da República Federal implementada pelo BAMF, e, de forma conclusiva, formular recomendações concretas de gestão da integração de imigrantes no sentido da produção de um conjunto desejável de efeitos do processo de integração.

1.1. Do conceito de integração à noção de integração bem-sucedida

A gestão pública da integração de imigrantes rege-se por um significado do termo «integração» que reflecte a política do Estado soberano. Não se trata, contudo, de um desafio exclusivo do governo e dos seus organismos competentes, pois implica, no meio operacional, o envolvimento conjugado de toda a sociedade (Griesbeck, 2002: 206).

Com efeito, a literatura que se ocupa deste objecto de estudo reconhece o seu carácter transversal, sem, no entanto, chegar a consenso sobre como definir, na essência, o conceito de integração ou a condição do sujeito dito *integrado*. Na perspectiva do enquadramento temático do presente relatório de estágio, ambas as noções serão indissociáveis do sentido que a política de integração da República Federal da Alemanha lhes atribui, ao determinar o âmbito de actuação da agência federal competente, o BAMF, entidade promotora do estágio curricular. Dado que a operacionalização de conceitos, nestes termos, corre o risco de impedir tanto uma apreciação crítica da política de integração alemã como

a avaliação do desempenho do BAMF na sua implementação a que o relatório se propõe, segue-se, de antemão, um levantamento de características tidas pela generalidade da literatura analisada como indicadores indispensáveis da integração, e, por conseguinte, pistas para uma integração bem-sucedida.

1.1.1. Operacionalização do conceito de integração na literatura

Uma das poucas observações consensuais sobre a noção de integração que decorre da literatura sociológica consiste na sua ambiguidade. O recurso ao estado da arte sugere uma multiplicidade de dimensões (Entzinger & Biezeveld, 2003; Esser, 2001; Penninx, 2005) e domínios (Ager & Strang, 2008) inerentes ao conceito, a validade contextual das tentativas de definição (Robinson, 1998: 118) e a frequente confusão com outros termos de significado próximo que apontam para processos distintos de assimilação de imigrantes (Hans, 2016: 24).

Espera-se, através de um breve exercício de síntese das dimensões e dos domínios em que os autores consultados particularizam o emprego do conceito, verificar sobreposições de abordagens, e, assim, encontrar características susceptíveis de servir de indicadores da integração. O esquema da *figura 1*² organiza as dimensões e os domínios suscitados pela revisão da literatura de acordo com uma lógica de integração do imigrante através de três formas de estruturação de relações sociais que, segundo Esser (2001: 1-2), constituem os mecanismos de interligação das partes e dos actores de um sistema social: as regras institucionais, as interdependências materiais e as orientações culturais.

A perspectiva analítica acima identificada parte do pressuposto de que a condição de um sistema social integrado se refere às relações entre os elementos que o compõem. Numa sociedade, exemplo de sistema social, os três mecanismos de interligação das partes criam dependências entre actores individuais ou grupais e assumem-se, respectivamente, como formas de organização, relações de troca de bens e serviços e orientações culturais de indivíduos e grupos (Esser, 2001: 2).

Como ilustra a *figura 1* ao remeter para os três principais factores que, segundo Entzinger (2000), intervêm nos processos de imigração e integração (o Estado, o mercado e a nação), a integração através do mecanismo da organização acontece por meio do cumprimento de regras institucionais, impostas, em primeira linha, pela autoridade estatal. De

² Apêndice A – *Figura 1*: Esquema das sobreposições de domínios e dimensões do conceito de integração na literatura (p. 72).

acordo com o mesmo esquema, a integração através da troca de bens e serviços refere-se às interdependências materiais criadas pelo mercado. Finalmente, a integração através das orientações culturais dos actores manifesta-se em diferentes graus de percepção da colectividade (Esser, 2001: 2), representada, para o efeito explicativo do esquema, pela nação.

A análise da integração através das relações entre os elementos (partes e actores) de um sistema social permite rever uma precisão precursora do conceito, em que se fundam importantes contributos sociológicos à teoria da integração, que distingue entre duas perspectivas: a integração sistémica e a integração social (Lockwood, 1964; Esser, 2001; Heckmann, 2006).

A integração sistémica, a relação ordeira ou conflituosa entre as partes do sistema (Lockwood, 1964: 245), consiste na forma de as partes³ de um sistema social se interrelacionarem que independe de propósitos, interesses, motivações, orientações ou relações particulares dos actores, mas que obedece a determinantes como a ordem política ou o mercado internacional. Refere-se, portanto, a uma condição genérica do sistema social que não informa, necessariamente, sobre a integração dos seus actores. A integração sistémica é vertical quando tem como condição o cumprimento das regras institucionais impostas pelas várias formas de organização do sistema. Diz-se, por outro lado, horizontal, quando decorre das dinâmicas de oferta e procura de bens e serviços do mercado ou quando é condicionada por intermediários, ou *media*, que asseguram a correspondência entre as partes e os actores do sistema. Estes intermediários desempenham ou uma função de interpenetração, se as suas correspondências se baseiam na reciprocidade das relações sociais, resultante, por sua vez, das normas de convivência inerentes às orientações culturais dos actores, ou uma função de generalização simbólica, se se trata de meios de troca disponibilizados dentro do sistema social e adoptados pelos actores como linguagens comuns, como é o caso do dinheiro (Esser, 2001: 6-7). Isto demonstra que a integração das partes do sistema, tal como acontece com a integração dos actores, tem lugar através dos três mecanismos de interligação já referidos.

A integração social, por sua vez, designa a forma de relacionamento, ordeira ou conflituosa, entre os actores do sistema (Lockwood, 1964: 245), que passam a ser os su-

³ Para o efeito da distinção entre integração sistémica e integração social, Mouzelis esclarece que as «partes» de um sistema social consistem em complexos institucionalizados de normas e regras que representam diferentes graus de durabilidade e maleabilidade (1997: 112-114).

jeitos da integração. Dado que a integração social depende de propósitos, interesses, motivações, orientações e, sobretudo, relações dos actores, a qualidade das relações sociais torna-se o determinante da integração, ao passo que, na integração sistémica, referente à forma de relacionamento entre as partes, importa a densidade da rede de relações sociais (Esser, 2001: 4-5).

A dicotomia assim suscitada revela conformidade com a distinção de Entzinger & Biezeveld (2003: 6-8) entre duas dimensões principais da integração: uma dimensão de incidência e uma dimensão identitária. A primeira corresponde à perspectiva *macro* da integração, ou seja, ao sistema social no seu todo, e tem como características a frequência dos contactos estabelecidos entre indivíduos ou grupos e a intensidade desses contactos. Pode ser considerada uma dimensão estrutural ou institucional, uma vez que caracteriza a participação do imigrante nas principais instituições da sociedade (mercado de trabalho, sistema educativo, sistema de segurança social, etc.). A segunda dimensão assume a perspectiva *micro* dos indivíduos e grupos e refere-se a processos de identificação entre eles, conforme a mudança de orientações culturais ou convicções identitárias, podendo, por isso, ser entendida como dimensão normativa ou cultural.

Para além desta distinção fundamental, a literatura identifica as dimensões legal e política, socioeconómica e cultural da integração (Entzinger & Biezeveld, 2003; Penninx, 2005), de acordo com um quadro de análise que avalia a integração de imigrantes através da noção de cidadania⁴ (Penninx, 2005: 139). Considerando os domínios abrangidos por cada uma destas três dimensões, é possível, como mostra a *figura 1*, correspondê-las com as quatro dimensões da integração social de Esser (2001) processos de socialização cognitiva (aculturação e enculturação), posicionamento, interacção e identificação. Esta sobreposição tem a vantagem de permitir, por um lado, identificar características comuns entre os quadros de análise revistos e, por outro lado, no entender de Penninx & Garcés-Mascareñas (2016: 14), observar o sujeito da integração, o imigrante, do ponto de vista da sua relação com a sociedade de acolhimento.

A dimensão legal e política procura compreender se e em que medida o imigrante é considerado membro de pleno direito de uma comunidade política. Comporta domínios como o direito de residência, direitos e deveres políticos, a aquisição da cidadania ou a

⁴ Segundo Miller (1999: 61-63), o conceito de cidadania reúne, nas suas principais interpretações (republicana e liberal), pelo menos duas componentes: um conjunto de direitos e um conjunto de deveres, comuns a todos os membros da comunidade política. A interpretação republicana acrescenta-lhe a disposição individual para a defesa dos direitos alheios e o envolvimento político activo, tanto formal como informal.

participação política (Penninx, 2005: 139). Na medida em que se refere à atribuição de direitos de cidadania ao imigrante (por exemplo, o direito de voto), pode ser interpretada como a ocupação pelo imigrante de uma determinada posição na sociedade e corresponde, por isso, à dimensão do posicionamento da integração social de Esser (2001: 9).

Se retomarmos o esquema da *figura 1*, verificamos que a posição do imigrante na sociedade tem também uma dimensão socioeconómica. Na maioria das circunstâncias em que a posição do imigrante não é legalmente determinada, assiste-se ao seu envolvimento nas dinâmicas de mercado, como no mercado de trabalho e no habitacional, ou num percurso educativo que o torna susceptível ao aproveitamento de estruturas de oportunidade, e, por conseguinte, de aceitação social (Esser, 2001: 9-10). A dimensão socioeconómica, preocupada com os direitos sociais e económicos de residentes, como o acesso a determinados serviços ou instituições (Penninx, 2005: 139), implica, assim, a aquisição de competências, conhecimento e capital humano, ou seja, meios de socialização e capacitação com que o imigrante se torna apto a agir e interagir de acordo com os seus interesses e concorrencial no contexto de mercado (Esser, 2001: 8-9). Com efeito, os processos de socialização cognitiva ou «culturação», dos quais é exemplo a aprendizagem da língua, apresentam estreita ligação com o posicionamento do sujeito no sistema social e com o seu acesso a direitos e regalias de carácter socioeconómico e a certas instituições.

Por último, a dimensão cultural e religiosa considera o acesso do imigrante àquele tipo de direitos, por exemplo a liberdade de associação (Penninx, 2005: 139). Refere-se a percepções e práticas dos imigrantes e da sociedade de acolhimento, assim como a avaliações normativas recíprocas do que ambos consideram diferente e às consequências dessas avaliações (Penninx & Garcés-Mascareñas, 2016: 15). Para Entzinger & Biezeveld (2003: 23-24), o grau de adesão aos valores fundacionais de uma sociedade e a incidência dos contactos dos imigrantes com a população nativa constituem duas principais questões da dimensão cultural da integração. Neste respeito, a dimensão abarca tanto mecanismos de interacção (posição na rede, capital social e capital cultural), como diferentes graus de identificação do imigrante com o sistema social, que variam entre o seu apoio e a sujeição ao mesmo: a identificação com os valores da sociedade, a adopção de uma postura racional de civismo e a mera admissão ou tolerância do sistema social (Esser, 2001: 12-13).

Reconhecendo que a integração não constitui um processo unilateral, Entzinger & Biezeveld (2003: 28) acrescentam às dimensões legal e política, socioeconómica e cultural uma dimensão que tem em conta o papel da sociedade de acolhimento. Para os autores,

a sociedade de acolhimento tem a responsabilidade de zelar pelo estatuto de residência dos imigrantes e pelo seu acesso às garantias do Estado social e demais direitos que por lei lhes assistem, assim como contribuir para a proliferação de uma atmosfera de boas-vindas que passa pelo combate à discriminação e ao racismo.

No sentido de clarificar características em comum entre as abordagens identificadas, o esquema da *figura 1* especifica a vigência de cada uma das dimensões da noção de cidadania, e das correspondentes dimensões da integração social, com recurso aos domínios da integração de imigrantes apontados no quadro de análise de Ager & Strand (2008).

A análise do esquema leva a concluir sobre um conjunto de indicadores valorizados pela literatura consultada na definição do conceito de integração: conhecimentos culturais e de língua, acesso a direitos e deveres fundamentais, acesso a emprego, habitação, educação e saúde, formas de conexão social e segurança e estabilidade.

Em defesa do argumento de Esser (2001: 18-19) de que a integração de imigrantes se refere, em primeira linha, à integração de actores individuais nas várias esferas da sociedade de acolhimento, sendo, por isso, independente da coesão étnica do sistema social como um todo, Heckmann (2006: 18) sugere uma definição do conceito de integração social que tem em conta os indicadores acima enumerados. Neste sentido, o autor define a integração como «*generations lasting process of inclusion and acceptance of immigrants in the core institutions, relations and statuses of the receiving society*» (Heckmann, 2016: 18). Acrescenta que, para os imigrantes, se refere ao processo de aprendizagem de uma nova cultura, de aquisição de direitos, de acesso a posições e estatutos, de construção de relações pessoais com membros da sociedade de acolhimento, assim como de formação de sentimentos de pertença e de identificação em relação a essa sociedade. Concorrendo com a noção anteriormente apurada de que não se trata de um processo unilateral, Heckmann conclui que, para a sociedade de acolhimento, a integração significa a aprendizagem de novos meios de interacção com novos membros e a adaptação das instituições às suas necessidades.

Definido o conceito de integração de acordo com a literatura, proponho, seguidamente, confrontá-lo com a operacionalização implícita na política de integração da República Federal da Alemanha e adoptada pelo BAMF, e tirar algumas conclusões.

1.1.2. O conceito de integração e integração bem-sucedida no trabalho do BAMF

Apesar de o termo «integração» não constar da designação do BAMF, a integração de imigrantes constitui uma das principais tarefas da agência federal e faz parte integrante de qualquer política migratória (Griesbeck, 2002: 304). O Ministério do Interior (BMI), departamento do governo alemão responsável pela política migratória, define a integração como «processo de longo prazo, que tem como finalidade envolver na sociedade todas as pessoas que vivam na Alemanha a título permanente e de acordo com a lei». Acrescenta que «o objectivo da política de integração do Estado consiste em conceder aos imigrantes as mesmas oportunidades de participação que a população nacional»; em contrapartida, «os imigrantes têm o dever de aprender a língua alemã e de conhecer, respeitar e cumprir a constituição e as leis» (Griesbeck, 2002: 304). Por integração bem-sucedida, o governo federal alemão entende o sentimento de pertença do imigrante à sociedade de acolhimento e o desenvolvimento de uma noção partilhada de convívio na sociedade (BMI, 2017: s.n.).

Na implementação da política de integração, o BAMF reconhece que a integração de imigrantes constitui um desafio de longo-prazo para o Estado e a sociedade, que prevê «possibilitar a igualdade de oportunidades e a participação equitativa na vida económica, social, cultural e política» (BAMF, 2010: 10). Admite, em simultâneo, que se trata de um processo recíproco, uma vez que «a coesão social da sociedade alemã pressupõe empenho e iniciativa de ambas as partes, de pessoas oriundas, ou não, de um *contexto de imigração*⁵». Para que a política de integração obedeça, com efeito, aos fins da igualdade de participação na sociedade e do convívio com base no respeito pela reciprocidade, compete ao Estado executar as disposições de promoção da integração previstas na lei (BAMF, 2010: 10).

A *Lei Relativa à Permanência de Estrangeiros* de 2005 e a *Lei Federal Relativa a Refugiados e Exilados*, de 1953⁶, fornecem enquadramento legal à política de integração da República Federal da Alemanha (BMI, 2017: s.n.). A primeira transformou o BAMF numa agência de « direcção central da política migratória » e investiu-o de competências abrangentes na área da integração (Schmid, 2009: 304). O seu capítulo III dedica-se, por

⁵ Tradução livre, por carência de tradução oficial, do termo alemão «*Migrationshintergrund*», que se refere a todas as pessoas com experiência de imigração própria ou descendentes de imigrantes. O termo permite contemplar a segunda e terceira gerações de imigrantes, sobretudo nos domínios da educação e do mercado de trabalho (BAMF, 2010: 9).

⁶ A tradução para português de documentos e legislação disponíveis, originalmente, em alemão, é da responsabilidade do autor deste relatório.

inteiro, a regular a integração de imigrantes. De acordo com a *alínea 1* do artigo 43.º, a Lei promove e exige «a integração de estrangeiros, que residam, a título permanente e legal, no território federal, na vida económica, cultural e social da República Federal da Alemanha». A *alínea 2* acrescenta que o esforço de integração de estrangeiros é apoiado «por uma oferta fundamental para a integração», isto é, o curso de integração, cujo objectivo consiste na «transmissão de conhecimentos de língua, da ordem jurídica, da cultura e da história alemãs aos estrangeiros». Pretende-se, no final do curso, que «os estrangeiros estejam familiarizados com as condições de vida no território federal, ao ponto de serem capazes de agir autonomamente em todas as situações quotidianas, sem que necessitem de recorrer à ajuda ou mediação de terceiros» (*AufenthG*, 2008: s.n.).

A importância da última transcrição decorre do facto de dispor sobre os elementos essenciais da noção de integração bem-sucedida pela qual se rege a política de integração da República Federal da Alemanha, e, por inerência, o trabalho do BAMF. Por um lado, verifica-se que a lei prevê o *curso de integração* como pedra basilar da oferta de integração de imigrantes promovida pelo governo federal. Por outro lado, segundo a Lei Relativa à Permanência de Estrangeiros, o imigrante que completa este curso com aproveitamento deverá ter adquirido um nível de proficiência da língua alemã e conhecimentos da ordem jurídica, da cultura e da história alemãs suficientes para poder resolver de forma autónoma e independente da intervenção de terceiros, qualquer assunto do seu dia-a-dia.

Como se verificou, a Lei estabelece as condições mínimas de uma política de integração bem-sucedida. Prevê uma oferta fundamental de integração, cujos módulos se focam em três domínios de actuação: ensino da língua; educação, emprego e formação ao longo da vida e ensino superior; e integração na sociedade (BAMF, 2010; BMAS, 2016). Esta oferta de integração, que se encontra na base da estratégia política do Governo Federal, funda-se no princípio «promover e exigir», já que a integração, para além de uma oferta, constitui um comprometimento do imigrante à dedicação pessoal, e, por inerência, apenas atinge os seus objectivos enquanto processo recíproco (BMAS, 2016: 5).

Comparado à sua operacionalização na literatura, o conceito de «integração bem-sucedida» pelo qual se rege o trabalho do BAMF, revela consistir, também, num processo recíproco e de longo-prazo, porque deve empenhar o esforço e a disponibilidade tanto dos imigrantes como dos cidadãos nacionais; e porque atravessa gerações, desde as pessoas com experiência de imigração própria aos seus descendentes. Não obstante, a oferta fundamental de integração da Alemanha, de carácter obrigatório para os imigrantes, abrange

apenas alguns dos domínios enumerados pelo esquema da *figura 1*. Assiste-se, assim, à aparente priorização da integração através de processos de socialização cognitiva (*aculturação* e *enculturação*), com vista ao posterior posicionamento do imigrante, e à secundarização da integração na sociedade, implementada na forma de medidas de integração de participação facultativa, independentes do curso de integração (projectos de integração do BAMF)⁷, em áreas como o voluntariado, o diálogo intercultural e a prática de desporto.

Tendo em conta a reciprocidade da integração reconhecida no *ponto 1.1.* e ilustrada pela *figura 1*, a integração bem-sucedida aparenta resultar de um empenho holístico e persistente de todos os envolvidos, que não se restringe a meios de socialização cognitiva do imigrante como ponto de partida de um processo de longo-prazo. Pressupõe, antes, um encadeamento sucessivo e coerente entre facilitadores de socialização (como a aprendizagem da língua e aquisição de conhecimentos culturais), e a existência das condições favoráveis à sua aplicação prática e à aceitação plena do imigrante na sociedade de acolhimento, mediante o acesso incondicional a oportunidades de diálogo intercultural, a instituições e serviços básicos e ao exercício da cidadania.

1.2. Da dimensão comunitária ao carácter transversal da política de integração

Uma revisão da literatura sobre a formulação da política de migração e integração revela a concordância geral dos autores quanto ao carácter multinível do processo de tomada de decisão que lhe é inerente, na medida em que esse processo depende de vários níveis de autoridade (Croucher, 2015; Hepburn & Zapata-Barrero, 2014; Scholten, 2013; Zincone & Caponio, 2006). Com efeito, Hooghe & Marks (2001: 1) reconhecem, por um lado, que o processo decisório tem vindo a extravasar a prerrogativa das principais instituições do Estado, e, por outro lado, que a autoridade do Estado tem sofrido dispersão, tanto para instituições supranacionais como para governos subnacionais.

A tendência é também observável nas áreas da migração e da integração. Guiraudon & Lahav (2000: 164) identificam a prática do Estado de delegar responsabilidades naquelas áreas em diversos sentidos: para instituições internacionais e supranacionais, para a esfera privada (actores da sociedade civil), e para autoridades locais. Kreienbrink (2015: 59) aponta a migração e a integração como exemplos clássicos de *tarefas trans-*

⁷ Estas medidas de integração serão desenvolvidas no capítulo 3 (*ponto 3.1.1.*, pp. 36-42) do presente relatório.

versais da administração pública, pelo que o âmbito de actuação da agência federal competente, o BAMF, se estende a todos os níveis do sistema federal alemão e ao nível comunitário europeu.

A reconfiguração da autoridade apontada na literatura (Hooghe & Marks, 2003), com implicações decisivas na formulação e implementação da política de integração de imigrantes, justifica uma breve análise do conceito-chave de «governança multinível», do seu significado particular para o funcionamento transversal do trabalho de integração do BAMF nos diferentes níveis de administração territorial da República Federal da Alemanha, e da relevância do nível comunitário europeu de decisão para a política de imigração e integração daquele Estado-membro da União Europeia.

1.2.1. A governança multinível

A conjuntura de transição política e institucional das Comunidades Europeias, desencadeada com a reforma dos Fundos Estruturais em 1988, a criação do Mercado Único em 1992 e a assinatura, no mesmo ano, do Tratado Fundador da União Europeia, forneceu um enquadramento favorável à introdução e proliferação do conceito de governança multinível na literatura académica (Stephenson, 2013: 819).

O trabalho de Marks (1993) é tido como precursor do conceito e da sua conotação com a conjuntura acima descrita (Schakel, 2016: 98; Stephenson, 2013: 820). Marks considera que a análise da criação e inovação institucionais das Comunidades Europeias deve ir além das áreas de decisão política tradicionalmente dominadas pelos Estados-membros, em prol da crescente importância de níveis subnacionais de tomada de decisão e das suas numerosas relações com outros níveis. O autor sugere, desta forma, a emergência da governança multinível, que define como:

«(...) a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional, and local – as the result of a broad process of institutional creation and decisional reallocation that had pulled some previously centralized functions of the state’ up and down»⁸ (Marks, 1993: 392).

A definição de Marks evidencia que a introdução do conceito de governança multinível serviu o propósito original de explicar o funcionamento do processo de tomada de

⁸ Por forma a não comprometer o sentido original da definição e pressupondo o potencial do inglês como língua franca no âmbito deste trabalho, optou-se por não traduzir a citação.

decisão e criação de políticas públicas da UE, considerando não apenas o papel dos Estados-membros, mas também de outros níveis de governo territorial de crescente importância (i.e., governos subnacionais), como resultado de um processo de «criação institucional e realocação decisória» (Marks, 1993: 392) que caracterizou o contexto de reforma da *política de coesão* da UE. O facto de não formular hipóteses que sustentem a noção de um processo de tomada de decisão particular da UE desafiadora das correntes teóricas predominantes⁹, e, por conseguinte, não introduzir uma teoria concreta, constitui para Schakel (2016: 99) o principal ponto de crítica, na literatura, à definição original da governação multinível.

Em função das ambiguidades que a definição inicial do conceito levanta (ver Tortola, 2017: 236), a governação multinível tem encontrado utilização em diversos contextos para além da política de desenvolvimento regional da UE. Hooghe & Marks (2003), por exemplo, sugerem a existência de pelo menos cinco contextos teóricos de utilização distinta do conceito na literatura. De forma semelhante, Stephenson (2013) enumera cinco correntes teóricas de operacionalização da governação multinível no decurso da evolução do conceito, resumidas no cronograma da *figura 2*¹⁰.

O pluralismo conceptual que os autores reconhecem à governação multinível admite, enfim, duas vocações distintas à sua operacionalização: de explicação da transformação do Estado e de análise de políticas públicas (Tortola, 2017: 244). Ambas as vocações fornecem evidências essenciais sobre o funcionamento do processo de formulação e implementação da política de integração no sistema multinível da Alemanha e da UE.

A primeira vocação informa sobre o desenvolvimento da redistribuição da autoridade do Estado nos sentidos ascendente e descendente, as dinâmicas que regem as relações entre diferentes níveis de autoridade e efeitos espectáveis dessas transformações políticas (Tortola, 2017: 245). A busca por uma explicação coerente para o fenómeno da transferência de funções do Estado, nos sentidos ascendente e descendente, para outros níveis de autoridade, levanta duas possibilidades típico-ideais de governação multinível

⁹ O *neofuncionalismo*, que considera que o processo de mudança política e institucional ocorre quando as várias instâncias políticas nacionais delegam poder de decisão para instituições centrais, de carácter supranacional, com jurisdição sobre Estados-nação pré-existent (Haas, 1958: 16); e o *intergovernamentalismo*, que entende o processo de tomada de decisão da UE como a formulação de preferências dos Estados e da sua posterior negociação estratégica com outros governos nacionais, tendo em vista a conciliação política. O cumprimento dos acordos resultantes desta negociação é assegurado pelo envolvimento de instituições supranacionais, que, no entanto, depende da deliberação dos Estados (Moravcsik, 1998: 20).

¹⁰ Apêndice B – *Figura 2*: Cronologia das utilizações teóricas do conceito de governação multinível na literatura (p. 73).

que a literatura designa, respectivamente, por *tipo 1* e *tipo 2*: a distribuição da autoridade por jurisdições permanentes, não-sobrepostas e de competência genérica; e a distribuição da autoridade por jurisdições flexíveis ou provisórias, sobrepostas e de competência específica (Hooghe & Marks, 2001, 2003; Stephenson, 2013). Os dois tipos de estruturação da governação multinível sumarizam as tradições teóricas da literatura, opostas quanto à forma mais eficiente de difusão da autoridade (Hooghe & Marks, 2003).

O tipo 1 de governação multinível refere-se a um número limitado de jurisdições que, sendo de propósito geral, reúnem as suas funções num conjunto reduzido de pacotes de competência ampla em cada nível de autoridade. As jurisdições apresentam fronteiras territoriais e filiações mutuamente exclusivas, e, por conseguinte, não se sobrepõem nem intersectam; uma vez que a sua existência é durável ou permanente, são pouco susceptíveis de reforma; e correspondem a comunidades humanas coesas em termos identitários, normalmente contidas no território nacional de um Estado. O tipo 2 de governação multinível, de outro modo, refere-se a um número ilimitado de jurisdições de propósito específico e funções distintas, com fronteiras territoriais permeáveis, que se sobrepõem e intersectam (Hooghe & Marks, 2003: 236-237). Podem ser qualificadas como funcionais, sobrepostas e concorrenciais (Frey & Eichenberger, 1999), porque equivalem a múltiplos centros de decisão que, embora autónomos na provisão de bens públicos e na prestação de serviços, concorrem uns com os outros no exercício dessas funções, e porque a sua flexibilidade e existência pontual lhes possibilitam ajustar-se a mudanças de preferência e às necessidades funcionais dos cidadãos (Hooghe & Marks, 2003: 238).

A segunda vocação da governação multinível, apontada por Tortola (2017: 246), permite analisar a formulação e implementação das políticas públicas da UE. Informa, pois, sobre as origens e dinâmicas subjacentes à mobilização política em torno de certos assuntos, sobretudo os que são particulares da governação multinível, como é o caso da integração de imigrantes (Scholten & Penninx, 2016: 91; Zapata-Barrero, Caponio & Scholten, 2017); a formulação, a estruturação territorial e o desenvolvimento temporal de políticas públicas de carácter multinível; e a variação do modo e do conteúdo da implementação das políticas públicas entre diferentes governos subnacionais.

A vocação da governação multinível para a análise de políticas públicas aplica-se, em especial, a contextos multiníveis de maior regularidade e densidade de dinâmicas de formulação e implementação de políticas públicas, i.e., à UE e a outros sistemas de tipo federal. Neste sentido, a sua análise não se restringe à contemplação do papel de estruturas

institucionais, pois observa também o papel menos formal de actores não-estatais (Tortola (2017: 246).

A operacionalização da governação multinível sugerida por Schmitter (2004: 49) tem em conta ambas as vocações do conceito e sintetiza as suas principais características, deduzidas da literatura, pelo que fornece um enquadramento analítico propício ao estudo da política de integração de imigrantes num sistema multinível. O autor entende por governação multinível:

«an arrangement for making binding decisions that engages a multiplicity of politically independent but otherwise interdependent actors – private and public – at different levels of territorial aggregation in more-or-less continuous negotiation/deliberation/implementation, and that does not assign exclusive policy competence or assert a stable hierarchy of political authority to any of these levels»¹¹ (Schmitter, 2004: 49).

Partindo desta definição, e em concordância com Marks, Hooghe & Blank (1996: 372), é possível concluir que a governação multinível evidencia, sem contrariar a importância de governos nacionais, que a criação de políticas públicas no contexto comunitário europeu é caracterizada pela dependência mútua, por funções complementares e por competências sobrepostas. Por esta razão, o conceito obriga a contemplar a relevância de outros actores e níveis de autoridade superiores e inferiores ao Estado, para o processo de formulação e implementação de políticas públicas. A análise de processos de tomada de decisão que envolvam a mobilização simultânea de autoridades públicas em diferentes níveis de jurisdição e de actores não-estatais, como ONG's e movimentos sociais (Zapata-Barrero, Caponio & Scholten, 2017: 242), implica admitir, para o estudo da política de integração, tanto a relevância da dimensão comunitária, assim como dos diversos níveis subnacionais de governo e de actores das esferas pública e privada (Caponio & Jones-Correa, 2017: 11).

1.2.2. A governação multinível da política de integração alemã no contexto comunitário

A governação multinível ganha uma utilidade distinta para o estudo da política de integração de imigrantes no sistema federal alemão e, por extensão, no contexto comunitário. Por um lado, a governação da imigração tem vindo a tornar-se cada vez mais objecto

¹¹ Por forma a não comprometer o sentido original da definição e pressupondo o potencial do inglês como língua franca no âmbito deste trabalho, optou-se por não traduzir a citação.

de europeização¹², ao passo que a governação da integração de imigrantes tem sido progressivamente local (Glick-Schiller & Çağlar, 2009; Scholten & Penninx, 2016). Por outro lado, assiste-se a recentes esforços de coordenação dos múltiplos actores e níveis envolvidos, bem como à mudança das competências dos níveis de governo, nomeadamente em função de um novo entendimento dos Estados federados (*Länder*) acerca da melhor forma de organização do sistema multinível próprio de uma federação, de modo a conciliar interesses concorrenciais e divergências internas, referentes, sobretudo, ao âmbito da participação dos *Länder* em assuntos comunitários, sem comprometer a realização do interesse da República Federal da Alemanha (Benz, 2007; Jeffery, 2007).

A perspectiva de análise que aborda processos de tomada de decisão a partir das relações entre actores de diferentes níveis de governo territorial corresponde a uma nova geração de investigação na área das migrações (Zincone & Caponio, 2006: 274). Na literatura, essas relações assumem vários tipos de configuração, que variam entre a convergência das políticas públicas para uma estrutura central de instituições coordenadoras, a preponderância da criação e implementação local de políticas públicas que sujeita as competências de decisão ao princípio da subsidiariedade, a coordenação partilhada entre níveis de governo da tomada de decisão, sem clara preponderância de um deles, e a ausência de coordenação de políticas públicas entre níveis de governo dissociados uns dos outros (Scholten, 2013: 220). Em seguida, procurar-se-á verificar como é que estes tipos de configuração são aplicáveis às políticas de imigração e integração no sistema multinível alemão e comunitário europeu.

Em relação à tendência de europeização de políticas migratórias, a literatura distingue entre duas linhas de investigação. A primeira, de perspectiva ascendente, estuda a progressiva transição de competências dos Estados-membros, em matéria de políticas públicas, para o nível comunitário, e tem como objectivo explicar a parcial comunitarização de políticas públicas nas áreas da imigração e do asilo; a segunda, de perspectiva descendente, preocupa-se com o impacto das políticas públicas comunitárias sobre as dos Esta-

¹² Admitindo tratar-se de um conceito que na literatura encontra múltiplas utilizações para diferentes fenómenos e processos de mudança, Olsen (2002: 923-926) propõe que a *europeização* se refere a cinco possíveis dinâmicas à escala europeia (i.e., o alargamento das fronteiras territoriais externas da Europa enquanto espaço político comum, a centralização institucional e normativa, a interdependência entre níveis de governo, a exportação de formas de organização política e, numa conjugação destas dinâmicas, a consolidação da unificação política), em função de vários processos de transformação institucional e com implicações sobre a organização das relações de poder e mentalidades políticas.

dos-membros. Uma vez que estuda a transferência de poderes de níveis de governo nacionais e subnacionais para a UE e a influência que exercem sobre a legislação comunitária, assim como o papel dos actores da sociedade civil no processo de criação de políticas públicas da UE (Zincone & Caponio, 2006: 283-284), a primeira linha de investigação parte de uma configuração «localista» das relações entre níveis de governo (*ver* Scholten, 2013). De outro modo, a segunda linha de investigação foca-se numa configuração «centralista» das relações entre níveis de governo (*ver* Scholten, 2013), pois estuda o impacto do nível comunitário de decisão sobre os sistemas políticos nacionais (Zincone & Caponio, 2006: 286).

Quanto à política de integração, Scholten & Penninx (2016: 98) reconhecem-lhe dinâmicas multiníveis bastante diferentes da tendência de europeização da política migratória. Aqui, a literatura dá conta da tendência de preponderância local da tomada de decisão (Alexander, 2003; Penninx, 2004; Scholten, Collet & Petrovic, 2016; Scholten & Penninx, 2016; Zapata-Barrero, Caponio & Scholten, 2017), um desenvolvimento explicável, do ponto de vista sociológico, pelo facto de as interações dos imigrantes terem lugar, em primeira linha, ao nível local (Scholten & Penninx, 2016: 98). Esta noção é partilhada por um estudo do *Deutscher Landkreistag* (2016: 20) sobre a integração de refugiados nos meios rurais, que, em concordância com a literatura (*ver* Alexander, 2003; Penninx, 2004), assinala o papel central das localidades e cidades alemãs enquanto «lugares da integração». As razões que explicam esta preponderância local são várias, desde a maior susceptibilidade das políticas locais para a acomodação da diversidade étnica e a cooperação com organizações de imigrantes, à resposta dessas políticas orientada por factores locais e conforme necessidades específicas das populações imigrantes (Scholten & Penninx, 2016: 99-100).

A governação multinível da política de integração refere-se, em simultâneo, a uma dimensão horizontal e a uma dimensão vertical de relações entre diferentes actores e níveis de governo (Bendel, 2014: 4; Scholten et al., 2016: 5-6), que se reflectem no carácter transversal da política de integração da República Federal da Alemanha (*ver* Kreienbrink, 2015: 59). A dimensão horizontal indica que a responsabilidade pela política de integração se encontra distribuída por vários departamentos relevantes, em vez de investida apenas num ministério central e no organismo, departamento ou directório incumbido da sua implementação. A dimensão vertical, por sua vez, entende a política de integração como

tópico que empenha o envolvimento coordenado dos níveis europeu, nacional, regional e, sobretudo, local de governo (Scholten et al., 2016: 6).

Ambas as dimensões anteriores são identificáveis no processo de criação e implementação da política de integração alemã. Segundo Kreienbrink (2015: 59), à reticulação entre actores relevantes na área da integração, que compreende, para além da dependência entre o Ministério do Interior (BMI) e o BAMF, outros ministérios federais e organismos subordinados¹³, acresce uma reticulação entre níveis de governo territorial, que deriva tanto da estrutura de organização descentralizada com que o BAMF se faz representar, através dos seus escritórios regionais, nos Estados federados, nas comunas e nos municípios, como das particularidades do sistema federal alemão (Scholten et al., 2016: 10).

No caso alemão, Scholten et al. (2016: 10) caracterizam as responsabilidades pelas políticas de integração como altamente fragmentadas entre níveis de governo, dispersas por diferentes pastas ministeriais e áreas de criação de políticas públicas, e orientadas, portanto, por uma tradição policêntrica que, desde a apresentação do Plano Nacional para a Integração de Imigrantes, em 2006, passou por diversos esforços de desenvolvimento da coordenação entre actores e níveis, como mostra o cronograma da *figura 3*¹⁴. Scholten & Penninx (2016: 101) referem-se a estes esforços de coordenação multinível de políticas de integração no âmbito da institucionalização de relações entre o governo federal e os governos locais, uma tendência que os autores correspondem à configuração de coordenação partilhada da política de integração, na tipologia de Scholten (2013). As práticas de institucionalização de relações entre actores, desenvolvidas pela Alemanha, incidem igualmente sobre a cooperação com organizações de imigrantes (Hunger & Metzger, 2011; Musch, 2011), conforme a tradição de envolvimento de actores da sociedade civil no trabalho de integração de imigrantes (ONG's, Igrejas, etc.), anterior à gradual formulação de uma política de integração (Scholten et al., 2016: 10).

Depois de explicitadas, por um lado, a relevância do papel dos níveis comunitário e local para a política de integração alemã, e, por outro lado, a configuração das relações entre níveis de governo e actores envolvidos no sistema multinível alemão, importa ainda considerar recentes desenvolvimentos na governação multinível da República Federal da Alemanha e compreender o seu impacto sobre a formulação e implementação da política

¹³ O Ministério Federal para o Trabalho e Assuntos Sociais (BMAS) e a Agência Federal para o Trabalho (BA), o Ministério Federal para a Educação e a Investigação (BMBF) e o Ministério Federal para a Família, a Terceira Idade, as Mulheres e a Juventude (BMFSFJ).

¹⁴ Apêndice C – *Figura 3*: Linha cronológica dos marcos históricos do BAMF na área da integração (p. 74).

de integração. Da literatura podem ser retirados dois tipos de desenvolvimentos: esforços de coordenação dos actores e mudanças de competências dos níveis de governo.

A análise do desenvolvimento da política de integração alemã, retomada em maior profundidade no *Capítulo 2* deste relatório, ressalta dois períodos históricos diferentes em termos da formulação e implementação daquela política, que permitem contextualizar os esforços de coordenação de actores e mudanças de competências dos níveis de governo.

Num primeiro momento, a persistente recusa da República Federal da Alemanha de se auto-reconhecer como país de imigração (Borkert & Bosswick, 2007) impediu, por várias décadas, a formulação de propostas concretas à integração de imigrantes (Mannitz & Schneider, 2014: 88). Neste sentido, Borkert & Bosswick (2007: 22) denunciam o longo historial de relutância do nível federal à criação de políticas públicas para a integração, atenuado apenas por «recentes desenvolvimentos e necessidades locais» que têm vindo a pressionar governos e associações locais a adoptar uma estratégia mais proactiva.

O surgimento de desenvolvimentos e necessidades locais particulares encetou um segundo momento, caracterizável pela gradual formulação de uma política de integração, coordenadora do envolvimento de múltiplos actores e níveis, orientada para grupos específicos e dedicada à cooperação com actores privados (Scholten et al., 2016: 11). A introdução de uma nova lei de estrangeiros, em 2005, a apresentação do Plano Nacional para a Integração de Imigrantes, em 2006, do seu sucessor, o Plano Nacional para a Integração (NIP), e do seu texto revisto, o Plano de Acção Nacional para a Integração (NAP-I), em 2012, a criação do Programa Federal para a Integração, em 2010, e a realização de cimeiras anuais sobre a integração e encontros trimestrais com os departamentos ministeriais dos Estados federados responsáveis pela integração de imigrantes, são alguns dos recentes esforços desenvolvidos ao nível federal para a melhor coordenação da política de integração. Estas e outras medidas confirmam a noção de que o governo federal tem vindo a abandonar a sua antiga postura de passividade, no sentido de se dedicar à criação de uma política coordenada de integração de imigrantes (Palermo & Kössler, 2017: 513).

Os dois momentos abordados permitem também situar no tempo as mudanças de competência dos níveis de governo. Antes da gradual introdução de uma política de integração de imigrantes, a persistente inércia do governo federal na resposta aos desafios da integração levou a que, na prática, essa responsabilidade fosse assumida pelos municípios (*Gemeinden*) em sectores como a habitação, o aconselhamento social e a inserção no mercado de trabalho, num regime pragmático de cooperação com o sistema de segurança

social (Palermo & Kössler, 2017: 513). Em linha com Borkert & Bosswick (2007), Palermo & Kössler (2017: 513) identificam um conjunto de mudanças no contexto das novas circunstâncias políticas após a *Reunificação da Alemanha* (1989-1990), conducente a uma realocação de funções dos níveis de governo que, se não afectou a importância dos municípios no trabalho de integração, reforçou as competências dos Estados federados. Os autores ressaltam, neste sentido, o impacto da Reforma do Federalismo da Alemanha, em 2006, sobre o alargamento de competências dos Estados federados, entre outros, na área da educação.

Atendendo a Jeffery (2007: 18), a Reforma do Federalismo restringiu a competência exclusiva dos Estados federados de exercício dos direitos da Alemanha enquanto Estado-membro da UE a apenas três áreas: a educação escolar, a cultura e a radiodifusão. Além disto, a reforma previne qualquer reclamação do direito de envolvimento dos Estados federados em assuntos comunitários noutras áreas, para além das enumeradas, em que a constituição alemã lhes reconheça competência legislativa. Com efeito, as alterações aprovadas no processo de reforma ao artigo 23º da Lei Fundamental¹⁵, que regula a relação do governo com os Estados federados em assuntos comunitários, expuseram a vontade dos *Länder* de ampliar a sua autonomia legislativa. Esta mudança de estratégia não só implicou uma reconfiguração do sistema federal alemão, como também a mudança do entendimento de governação multinível da UE, pois limita o contributo do nível regional¹⁶ para as políticas comunitárias. Se a anterior estratégia de participação da Alemanha em assuntos comunitários consistia num «*federalismo de cooperação*» entre o governo e os Estados federados, que obrigava à uniformização de posições ao nível regional para a formulação de políticas públicas, assiste-se, através da reforma do federalismo, a uma disponibilidade estratégica dos Estados federados de se fazerem representar pelo governo federal ao nível comunitário, em troca de competência exclusiva de legislação sobre os três domínios mencionados (Jeffery, 2007: 25-26).

Em consequência da transição de certos poderes legislativos do nível federal para os Estados federados através da reforma constitucional de 2006, Benz (2007: 434) entende que o sistema federal se tornou mais propício a uma relação concorrencial entre

¹⁵ Ver Deutscher Bundestag – Grundgesetz. Disponível em <https://www.bundestag.de/grundgesetz>. A tradução dos artigos da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, para português, é da responsabilidade do autor deste relatório.

¹⁶ A utilização do termo refere-se, neste contexto, aos Estados federados da República Federal da Alemanha, conforme a classificação adoptada pela política de coesão da União Europeia.

Estados federados na formulação de políticas públicas. A nova configuração das relações entre níveis de governo e respectivas competências sustenta a noção, defendida por Bendel (2014: 5), da inexistência de uma única política de integração na Alemanha. Enquanto assuntos de nacionalidade e liberdade de circulação permanecem da competência exclusiva do governo federal, de acordo com o artigo 73º, n.º 2, da Lei Fundamental, assuntos de residência e segurança social obedecem a um regime concorrencial, i.e., os Estados federados têm competência de legislação sempre que o governo decida não invocar o seu direito prioritário de legislar naquelas áreas. Por último, como se verificou, existem áreas em que os Estados federados detêm competência exclusiva de legislação (Bendel 2014: 5). Como resultado desta complexa realocação de competências, áreas como o emprego e a educação, amplamente reconhecidas como indicadores de uma integração bem-sucedida (Ager & Strang, 2008: 169) e, para além da aprendizagem da língua, principais domínios da oferta de integração do governo federal (*ver* BAMF, 2010), são ou objecto de legislação concorrencial, ou prerrogativa da legislação exclusiva dos Estados federados. Na competência exclusiva dos *Länder* incluem-se assuntos como o treino vocacional de imigrantes ou a regulação da qualificação do pessoal docente para a integração de crianças imigrantes no ensino básico. Apesar de não possuírem competência legislativa para a formulação de políticas de integração, os municípios gozam de alguma autonomia na sua implementação, através da criação de normas de execução (Bendel, 2014: 5-6).

A verificada reconfiguração da governação multinível do sistema federal alemão, com implicações para a sua relação com o nível comunitário, contribuiu para a inexistência de uma política de integração uniforme. Autores como Benz (2007) e Borkert & Bosswick (2007) partilham a noção de que as relações entre níveis de governo perante a tarefa da integração de imigrantes tendem a ser concorrenciais e mesmo conflituosas, apesar da persistência de uma densa rede intergovernamental de cooperação, troca de informações e difusão de boas-práticas. De facto, Borkert & Bosswick (2007: 23) indicam que o debate contemporâneo dos níveis de governo em torno da política de integração revela complexos traços conflituosos entre os Estados federados, entre estes e o governo federal e entre municípios. Esta nova estratégia desenvolve-se na medida de incentivar a concepção de respostas inovadoras, de todos os níveis de governo, às necessidades locais dos imigrantes. Consiste, pois, num esforço de conciliar a promoção de políticas públicas num sentido ascendente, a partir do nível local, com o efeito de harmonização descendente exercido pelo nível comunitário.

1.3. O desafio à integração no contexto de uma crise migratória na Europa

Depois de um estudo das competências dos actores e níveis de governo envolvidos no processo de formulação e implementação da política de integração e das relações entre eles, este ponto debruça-se, brevemente, num segundo elemento que Zincone & Caponio (2006: 290) consideram essencial à análise de políticas públicas e dos seus efeitos na sociedade. Os autores referem-se, neste sentido, a «mudanças e consequentes desafios do meio ambiente» (Zincone & Caponio, 2006: 290), resultantes de conjunturas de crise internacional, de desafios políticos ou de constrangimentos económicos e demográficos.

Verificou-se, no *ponto 1.1.1.* sobre a operacionalização do conceito de integração, que a perspectiva da sociedade de acolhimento constitui uma dimensão indispensável à determinação da integração bem-sucedida do imigrante. Nela se incluem factores como a discriminação, percepções da população nativa em relação aos imigrantes, políticas públicas para a diversidade e o papel desempenhado pelos *media* (ver *figura 1*, p. 72).

Ao nível individual, a disposição a comportamentos discriminatórios pode ser encontrada em qualquer sociedade moderna, pelo que não informa, por si só, sobre o desempenho da política de integração. Não obstante, determinadas condições de crise conduzem à mobilização sistemática de um conjunto de comportamentos discriminatórios, favorecendo a emergência e propagação, aos níveis regional e nacional da sociedade de acolhimento, de movimentos anti-imigrantes, que impedem e fazem regredir o processo de integração (Heckmann, 2006: 20). De acordo com Scholten & van Nispen (2015: 3), a percepção de um fenómeno de fluxos massivos de imigrantes como «crise» tem sido um dos principais impulsores do discurso contra o multiculturalismo na Europa.

A percepção de «crise» incide também sobre a noção da maioria dos observadores em relação aos fluxos massivos de imigrantes que a UE e a Alemanha têm vindo a receber, sobretudo a partir de 2015 (ver Abraham, 2015: 1; Holmes & Castañeda, 2016: 12). Focando-se no ponto de vista da Alemanha, Holmes & Castañeda (2016: 12-14) mostram como é que diferentes formas de representação da crise migratória na Europa, através da comunicação social, do posicionamento político e do discurso popular, condicionam a resposta da sociedade de acolhimento aos desafios suscitados pela crise. A sua representação como crise humanitária e securitária, em particular, tem resultado numa resposta ambivalente da sociedade alemã, indecisa entre a promoção de uma «cultura de boas-vindas» (*Willkommenskultur*) ou a adopção de uma postura xenófoba (ver Rietig, 2016:

3), manifestada, a título de exemplo, pelo recente sucesso do partido anti-imigração *Alternative für Deutschland* (AfD) nas eleições legislativas de 24 de Setembro de 2017. Para Heckmann (2016: 16), que denota um período de relativo consenso da sociedade alemã (entre 2005 e 2015) quanto ao apoio à imigração e sinais de recente quebra desse consenso, a capacidade do governo federal de manter um discurso favorável à imigração e a legitimação das suas políticas públicas no decurso da crise, dependerá do seu sucesso no controlo da imigração e do asilo e de uma gestão eficiente da integração de imigrantes.

Na senda de Castles (2004: 211), as políticas públicas na área da imigração, e, por inerência, da integração, estão destinadas ao fracasso se não considerarem as causas das imigrações económicas e forçadas que pretendem regularizar, sobretudo dos fluxos observados num contexto de crise migratória. Entre os conjuntos de factores que estão na origem dos fluxos migratórios transnacionais, o autor aponta a *divisão Norte-Sul*, isto é, as disparidades latitudinais de desenvolvimento produzidas pela globalização, como principal gerador do fenómeno tido por «crise migratória», devido à frequente coincidência de economias subdesenvolvidas com Estados frágeis que provoca a confluência de imigrações económicas e humanitárias e dificulta, na prática, a distinção entre imigrantes económicos e refugiados. Como se verá ao longo deste relatório, a determinação *a priori* da origem e tipologia do imigrante na fase inicial do seu acolhimento na Alemanha pelas autoridades de estrangeiros (*Ausländerbehörden*), consiste numa tarefa indispensável a todo o trabalho de integração posterior, levado a cabo pelo BAMF e por outros serviços competentes.

O desafio conjuntural adiante designado por *crise migratória na Europa*, que fornece enquadramento temático ao presente relatório de estágio, significa um período dinâmico para a República Federal da Alemanha, na medida em que tem sido catalisador, nos últimos dois anos, de reformas significativas de leis e políticas públicas para a integração, pressionando o assunto da integração de imigrantes, através da vontade política e de massivos investimentos, para o primeiro plano do interesse e envolvimento públicos (Rietig, 2016: 24). Partindo do nexo entre a formulação da política de integração e o ambiente de crise propagado por um fenómeno migratório, duas observações podem ser retiradas da literatura para o objecto de estudo deste relatório.

Em primeiro lugar, a conjuntura de crise migratória na Europa sortiu, de um modo geral, duas reacções conflituantes na sociedade alemã: por um lado, a promoção da aber-

tura à diversidade cultural e de uma «cultura de boas-vindas e do reconhecimento»¹⁷ motivada pela urgência humanitária da crise, e, por outro lado, a adopção de uma postura adversa à imigração, decorrente do entendimento da crise como ameaça à segurança e ao bem-estar social (Heckmann, 2016; Holmes & Castañeda, 2016). O princípio «promover e exigir», que rege as disposições da Lei da Integração de 2016 (Rietig, 2016: 14), constitui um importante esforço de conciliação das duas posições. Em segundo lugar, a adequação das medidas de integração às características dos fluxos da actual crise migratória (i.e., a proporção extraordinária de refugiados/requerentes de asilo, o país de origem, causas da imigração forçada, outros motivos de imigração, etc.), facilita a gestão eficiente do processo de integração, aumentando a probabilidade de manutenção de um consenso favorável à imigração por parte da sociedade de acolhimento.

Com base nestas observações, a literatura avança um conjunto de recomendações de resposta da República Federal da Alemanha ao desafio de integração na conjuntura de crise migratória, cuja aplicação prática no trabalho de integração do BAMF será analisada no *capítulo 3* do relatório, sobre a descrição das actividades desenvolvidas no estágio.

O recurso ao relatório da associação de fundações *Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (SVR) sobre o futuro da política de refugiados na Alemanha e na Europa no contexto da crise migratória, permite sintetizar as recomendações da literatura a três pontos essenciais, referentes aos principais domínios de actualização da política de integração alemã denotados no *ponto 1.1.2.*: no ensino da língua, integração célere de crianças imigrantes nas estruturas de ensino pré-existentes, por forma a evitar a segregação étnica e social e garantir o ensino da língua próprio à utilização quotidiana; na educação, formação profissional e inserção no mercado de trabalho, ajustamento da formação profissional a perfis individuais, aproveitamento de estruturas pré-existentes para a inserção no mercado de trabalho e reforço do reconhecimento de qualificações informais; na integração na sociedade, aplicação do regulamento sobre a residência de requerentes de asilo nas cidades e no meio rural e valorização da transmissão de valores através da reciprocidade e do incentivo à participação (SVR, 2017: 16-17).

¹⁷ Ver: Bertelsmann-Stiftung (2017). Willkommenskultur im «Stresstest» - Einstellung in der Bevölkerung 2017 und Entwicklung und Trends seit 2011/2012. *Programm Integration und Bildung*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

2. Descrição do meio envolvente do estágio

2.1. Sobre o sistema político da República Federal da Alemanha

Num ponto anterior, constatou-se que a distribuição da autoridade política da República Federal da Alemanha obedece à estrutura multinível própria de um sistema federal, constituída por diferentes níveis de governo territorial interdependentes, cada um com funções e competências particulares no processo de formulação e implementação de políticas públicas. O texto constitucional alemão, a *Lei Fundamental*, dispõe no seu artigo 20º (1) que «a República Federal da Alemanha é um Estado federal democrático e social», e determina, no artigo 30º, a soberania dos Estados federados no exercício das competências e na execução das tarefas do Estado; o artigo 31º reconhece a prevalência do direito federal sobre o direito dos Estados federados.

A delimitação dos domínios de competência da República Federal e dos Estados federados consta dos artigos 70º a 74º: de acordo com a Lei (como, aliás, se viu no *ponto 1.2.2.*), os Estados federados dispõem do direito de legislar, que podem exercer na medida da sua competência exclusiva ou da competência concorrential, e, sob condições excepcionais, em áreas que sejam da competência da República Federal, caso esta assim o determine. Entre as áreas pertencentes à prerrogativa exclusiva do nível federal estão, nos termos do artigo 73º, a concessão da nacionalidade, os serviços de registo civil e notariado, o controlo da imigração e da emigração, a extradição, os serviços aduaneiros e o controlo das fronteiras. A execução das leis e a atribuição das funções administrativas do Estado é regulada pelos artigos 83º a 87º, sendo que o artigo 83º reconhece aos Estados federados competência de execução das leis federais.

A distribuição de competências da República Federal da Alemanha determinada pela Lei Fundamental implica uma relação entre o Estado soberano e os Estados federados que, ao contrário de outros sistemas federais, obedece a uma lógica funcional, já que as principais competências legislativas pertencem ao nível federal, ao passo que a maioria das competências administrativas está investida nos Estados federados (Auel, 2014: 426; Gunlicks, 2003: 385). Embora lhes reconheça também competência legislativa, a Lei Fundamental condiciona a margem de manobra dos Estados federados através de uma extensa lista de funções exclusivas do governo federal, um número crescente de áreas de responsabilidade concorrential, leis em que o governo federal estabelece o enquadramento legal encarregando os Estados federados da sua implementação, e tarefas partilhadas em que o

governo federal estabelece regras vinculativas de execução das políticas públicas. Na prática, a Lei limita a capacidade de legislar dos parlamentos subnacionais (*Landtage*) mas, em contrapartida, tem vindo a reforçar o envolvimento dos Estados federados no processo legislativo federal através do *Bundesrat*¹⁸ (Moore, Jacoby & Gunlicks, 2008: 395).

Uma breve nota sobre o actual sistema político da República Federal da Alemanha não pode prescindir da menção das recentes e significativas reformas que sofreu desde a constituição, em 2003, de uma comissão para a modernização do Estado federal. As mudanças constitucionais subsequentes foram ao encontro de quatro objectivos: a clarificação de competências legislativas, a redução de constantes impasses políticos entre o *Bundestag* e o *Bundesrat* decorrentes do modelo de federalismo de cooperação, a redução do financiamento conjunto e a revisão das condições de concessão de apoio financeiro federal, e, como se verificou no *ponto 1.2.2.*, a reconsideração do papel dos Estados federados no processo legislativo da UE (*ver* Moore, Jacoby & Gunlicks: 2008: 398-401). A tendência de centralização do processo de reforma federal identificado na literatura (*ver* Jeffery, 2007), conduziu a um sistema federal considerado de «federalismo unitário», enquanto a complexa interdependência administrativa e financeira entre autoridades federais e dos Estados federados, bem como entre estas, sugere ainda um federalismo de cooperação (Gunlicks, 2003: 73-74).

Apesar de a *Lei Fundamental* se limitar a mencionar, no seu artigo 83º, a incumbência dos Estados federados de execução das leis federais em responsabilidade própria, o texto constitucional pressupõe que a estrutura intergovernamental da República Federal da Alemanha se compõe de três «arenas» ou níveis administrativos: federal, dos Estados federados e local. Uma vez que o nível local constitui parte integrante dos Estados federados, os governos locais são igualmente responsáveis pela administração pública, assim como pela execução de leis federais, dos *Länder* e das suas próprias leis municipais (Gunlicks, 2003: 82). No entanto, as unidades de governo locais não são detentoras de competência legislativa *stricto sensu*, precisamente porque pertencem à estrutura administrativa dos *Länder* (Bendel, 2014: 6) e não representam, assim, uma terceira estrutura administrativa autónoma (Wollmann, 2004: 107).

¹⁸ O Conselho Federal (*Bundesrat*) é o órgão de soberania da República Federal da Alemanha que reúne os representantes dos 16 Estados federados, nomeados pelos respectivos governos. Os outros órgãos de soberania regulares e permanentes são o Presidente da Federação, o Parlamento (*Bundestag*), o Governo Federal (*Bundesregierung*) e o Tribunal Constitucional (*Bundesverfassungsgericht*) (*ver Grundgesetz*, 1949).

Ao nível da administração local existem dois tipos de jurisdições comunais: a camada superior compõe-se de distritos (*Kreise*) e a camada inferior, de municípios (*Gemeinden*). A grande maioria dos municípios pertence a um distrito, exceptuando-se os centros urbanos com estatuto de grandes cidades e algumas cidades médias, que, por serem livres de circunscrição distrital, exercem as responsabilidades de ambas as jurisdições comunais (Wollmann, 2004: 106). Uma vez que são, em simultâneo, Estados federados e cidades livres de distrito, as cidades de Berlim, Bremen e Hamburgo exercem as funções de três níveis administrativos. Para além destes «distritos urbanos» (*kreisfreie Städte*), sem subdivisão administrativa, existem ainda «distritos rurais» (*Landkreise*), que contêm vários municípios e localidades (*ver figura 4*¹⁹).

Quanto à amplitude das suas funções administrativas, as comunas (distritos e municípios) regem-se pelas disposições do artigo 28º da Lei Fundamental, que as interpreta como jurisdições de propósito geral (*ver ponto 1.2.1.*) ao conceder-lhes responsabilidade por todos os assuntos da comunidade local. Segundo Wollmann (2004: 109), as comunas têm tradicionalmente sido incumbidas da execução de funções públicas delegadas pelo Estado federado que, noutros países, estariam a cargo de jurisdições de propósito específico ou representações locais. O propósito geral dos governos locais serve, pois, para colmatar as limitações decorrentes do propósito específico ou sectorial do aparelho administrativo dos *Länder* e da República Federal, ao nível local, evidente na organização descentralizada do BAMF. Com efeito, o governo federal dispõe apenas de agências especializadas, que, à semelhança da administração pública dos *Länder*, distingue entre autoridades supremas, i.e., departamentos ministeriais, e as altas autoridades que delas emanam na forma de agências semi-autónomas (Gunlicks, 2003: 83), como é o caso do BAMF.

2.2. O Serviço Federal Alemão para as Migrações e os Refugiados (BAMF)

2.2.1. Evolução histórica: do BAFl ao BAMF

A criação e a evolução do BAMF, enquanto agência federal competente em questões de integração de imigrantes, são indissociáveis da evolução da imigração para a Alemanha desde o imediato segundo pós-guerra. Borkert & Bosswick (2007: 2) percorrem os últimos cinquenta anos de imigração para a Alemanha, focando-se no processo de criação de políticas públicas nas áreas da imigração e da integração em cada um dos níveis

¹⁹ Apêndice D – *Figura 4*: Esquema em pirâmide da estrutura administrativa da República Federal da Alemanha (p. 77).

de governo previamente identificados, e analisam os vários actores envolvidos no processo de criação e implementação de políticas públicas. Os autores partem de duas observações na análise daquele período: por um lado, a consistência dos fluxos imigratórios para a Alemanha, e, por outro lado, a persistente recusa, por parte da Alemanha, de se reconhecer como país de imigração, resultando na inexistência de uma política imigratória até 2005. Os autores confirmam, desta forma, a distinção entre dois momentos históricos da evolução da política de integração, referidos no *ponto 1.2.2.* e amplamente divulgados na literatura.

As origens do BAMF remontam às necessidades de reconhecimento e distribuição de milhares de refugiados suscitados pela Segunda Guerra Mundial. Para a concretização das disposições da Convenção de Genebra de 1951 foi estabelecido, em Nuremberga, um departamento federal para o reconhecimento de refugiados estrangeiros, que, com a introdução da Lei de Estrangeiros de 1965, se tornou numa agência federal (BAFI) subordinada ao Ministério do Interior, com competência em matéria de concessão de asilo alargada a vítimas de perseguição política, nos termos do artigo 16^ª (1) da Lei Fundamental (Kreienbrink, 2015: 54-55). O início da actividade do novo organismo coincidiu com um período de recrutamento extensivo de mão-de-obra, proveniente, primeiro, da República Democrática da Alemanha (RDA), a *Alemanha do Leste*, para ser empregue nos trabalhos de reconstrução do pós-guerra da República Federal da Alemanha. O surgimento de procura regional de mão-de-obra em sectores específicos (como a indústria do rearmamento) e o encerramento da fronteira com a RDA com a construção do Muro de Berlim, em 1968, obrigaram à celebração de tratados de recrutamento com diversos outros países, ao longo, sobretudo, da década de 1960, com destaque para as imigrações laborais provenientes da Itália, da Jugoslávia e da Turquia (Borkert & Bosswick, 2007: 3-4). Em resposta ao debate sobre o impacto financeiro e social do emprego de trabalhadores estrangeiros, a República Federal da Alemanha cessou o recrutamento de mão-de-obra estrangeira em 1973, o que, ao contrário do esperado, provocou um aumento da imigração de familiares dos trabalhadores estrangeiros, do nascimento de crianças imigrantes no território federal e do número de pedidos de asilo, muitos deles de «falsos requerentes» que assim procuravam facilitar a sua entrada na Alemanha (Kreienbrink, 2013: 400). Note-se que, a partir de 1973, o reagrupamento familiar passou a ser a única possibilidade de imigração regular de um país terceiro para a Alemanha (Borkert & Bosswick, 2007: 4; *ver* Green, 2005: 190).

Neste contexto, o recém-criado BAFl deparou-se, portanto, com um aumento inédito de pedidos de asilo submetidos no início da década de 1970. A nova agência reagiu com a implementação de diversas medidas de reforma do processo de asilo, com vista a torná-lo mais célere e eficaz. Entre as essas medidas estiveram a introdução de duas leis para a aceleração do processo de asilo, em 1978 e em 1980, a multiplicação das instâncias judiciais competentes em decisões de asilo para um total de 17 tribunais administrativos em todos os Estados federados, em 1980, a introdução, no mesmo ano, de um programa para a limitação de «falsos requerentes de asilo» e a introdução da *Lei Referente ao Processo de Asilo*, em 1982, que descentralizou o processo ao delegar para as autoridades de estrangeiros a competência de admissão de pedidos de asilo, passando o BAFl a processar os pedidos aprovados (Kreienbrink, 2015: 55-56). O período relativamente breve de decréscimo do número de pedidos de asilo que se seguiu foi interrompido por uma nova onda de imigrações, resultante de acontecimentos como o desmoronamento da União Soviética, a Reunificação da Alemanha e as Guerras que eclodiram após a desintegração da antiga Jugoslávia (ver Borkert & Bosswick, 2007: 4). Este ponto de viragem foi acompanhado pela entrada em vigor de uma nova *Lei de Estrangeiros*, em 1990, que substituiu o quadro legal de 1965 ao regularizar a imigração em situações de reagrupamento familiar e possibilitar a naturalização de estrangeiros com estatuto de residentes permanentes, uniformizando, assim, um processo dependente, até então, de cada Estado federado e das autoridades de estrangeiros (Borkert & Bosswick, 2007: 6).

Para fazer face ao novo paradigma migratório no início da década de 1990, o BAFl procedeu ao recrutamento de centenas de novos funcionários e à descentralização da sua estrutura. Através da reforma da Lei sobre o Processo de Asilo, em 1992, o BAFl passou a concentrar em si as competências em matéria de asilo e controlo de estrangeiros, transferiu a competência pela admissão de pedidos de asilo, antes sob a alçada das autoridades de estrangeiros, para as suas próprias delegações externas, e passou a estar encarregue de proferir a decisão de deportação. Outra medida importante para a aceleração do processo de asilo consistiu no *Compromisso de Asilo* de 1993, que definiu critérios para a classificação de países terceiros e países de origem, permitindo a rejeição imediata de requerentes de asilo de países considerados «seguros» (Kreienbrink, 2015: 56). O BAFl passou a contar com 48 delegações externas, distribuídas por todos os Estados federados. O acréscimo de funcionários obrigou ao deslocamento da sede da agência, em 1996, para as instalações actuais do BAMF em Nuremberga (Kreienbrink, 2015: 56), no complexo da

Caserna do Sul, antigo quartel da *Schutzstaffel* (SS) do extinto Partido Nacional-Socialista Alemão e, mais tarde, do contingente militar americano durante a ocupação dos Aliados (BAFI, 1999).

A transição da República Federal da Alemanha, indicada na literatura (*ver* Borkert & Bosswick, 2007: 8; Green, 2005: 192; Kreienbrink, 2013: 407), da persistente postura de resistência à noção de país de imigração para uma postura de reconhecimento dessa identidade, coincidiu com o arranque do novo milénio, que trouxe um novo paradigma à política migratória da Alemanha. A convocação, pelo ministro do interior Otto Schily, de uma comissão independente para a imigração (2000), que reuniu políticos e representantes de instituições relevantes (Igrejas, associações industriais, etc.), resultou na apresentação de um relatório que reconheceu a imigração como mais-valia para o crescimento económico e dinamismo demográfico da República Federal (Süssmuth, 2001). Com base nesta conclusão, o parecer propôs a convergência das competências nas áreas da migração e da integração e a introdução de uma nova lei de estrangeiros. Muitas das propostas avançadas pelo relatório influenciaram a aprovação, em 2002, de uma *Lei para o Controlo e a Contenção da Imigração*, que apenas no dia 1 de Janeiro de 2005, após reprovação inicial do Tribunal Federal Constitucional e vários desacordos entre o governo federal e a oposição conservadora, entrou em vigor (Kreienbrink, 2015: 57).

A Lei da Imigração de 2005, que integra a Lei Relativa à Permanência de Estrangeiros (*Aufenthaltsgesetz*), inovou a gestão das imigrações ao introduzir, entre outras disposições, a redução do número de títulos de residência de cinco (*AuslG*, 1990: s.n.) para dois (um temporário e um permanente), a concessão, sob determinadas condições, do direito de residência permanente a empregadores estrangeiros altamente qualificados, o prolongamento do direito de residência de recém-diplomados estrangeiros, por mais um ano após obtenção do grau académico, para o efeito da procura de emprego na Alemanha, o prolongamento do prazo de atribuição do estatuto de refugiado a vítimas de perseguição não-estatal ou por motivos de género e o alargamento do direito de participação nos cursos de integração a outras tipologias de imigrantes (Borkert & Bosswick, 2007: 9).

A Lei da Imigração passou a designar o BAFI por Serviço Federal para as Migrações e os Refugiados (BAMF), transformando-o de uma agência essencialmente responsável por matérias de retorno, registo central de estrangeiros e implementação da política de asilo, num «centro de competência» para as áreas da integração e da migração (BAMF, 2016a). A abrangência das suas atribuições nestas áreas será especificada de seguida.

2.2.2. Composição do mandato e organização estrutural do BAMF

A mudança de paradigma na política de integração da Alemanha, cujo ponto de partida é situável no contexto da transição para o governo do SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*), em 1998, e da prossecução de uma política social estruturada no princípio «*promover e exigir*» (Baringhorst, 2013: 49), de que já se fez menção, culminou no que Thränhardt (2008: 45) designa por «consenso de integração». O autor constata a formação de um consenso abrangente quanto à necessidade de o governo federal promover a integração de imigrantes, admitindo-se, para o efeito, a necessidade de empenho mútuo do imigrante e da sociedade de acolhimento. Este consenso deixa transparecer o papel desempenhado pelo BAMF no novo paradigma da política de integração, área que passou a constituir uma das atribuições principais da agência federal.

No sentido de promover a integração, o BAMF foi dotado, pela Lei da Imigração, de uma competência conceptual que abrangeu, por um lado, o desenvolvimento da estrutura e dos conteúdos dos cursos de integração, e, por outro lado, a criação de um programa de integração da República Federal envolvendo um inventário às ofertas de integração do governo federal, dos *Länder*, das comunas e de entidades privadas, e de recomendações ao seu desenvolvimento (*ver* BAMF, 2010). O BAMF ficou também encarregue de promover o ensino da língua alemã para um grupo alvo ampliado de forma a incluir todos os empregados estrangeiros e respectivos familiares, assim como das tarefas de integração de cidadãos alemães retornados do Bloco do Leste e de aconselhamento de imigrantes (Kreienbrink, 2015: 57).

O artigo 75º da *Lei sobre a Permanência de Estrangeiros* regula as atribuições do BAMF. Uma vez que a enumeração de todas as competências da agência excede o escopo deste trabalho, focar-nos-emos naquelas que melhor enquadram as actividades do estágio realizado e que dizem respeito às áreas da imigração e da integração. Nos termos daquele artigo, o BAMF está encarregue, entre outros, de coordenar as informações de várias entidades (autoridades de estrangeiros, Agência Federal para o Trabalho e representações diplomáticas) sobre a permanência de estrangeiros para o efeito do exercício de actividade profissional (1), de desenvolver e implementar a estrutura e os conteúdos programáticos dos cursos de integração e da oferta de ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho (2), de fornecer suporte técnico ao governo federal na promoção da integração (3), da investigação na área da integração (4), do registo central de estrangeiros (6), do

processo de acolhimento e distribuição de imigrantes pelos Estados federados (8) e do aconselhamento social especializado para imigrantes (9).

No contexto do debate persistente em torno da integração, o BAMF demonstrou importante presença na criação do Plano Nacional para a Integração de Imigrantes através do seu activo envolvimento na primeira Cimeira da Integração, convocada em 2006 pela chanceler Angela Merkel. A partir do mesmo ano, a agência foi incumbida de esboçar um curso de naturalização e padrões para a uniformização, ao nível federal, de um teste de naturalização, realizado desde 2008 sob a responsabilidade partilhada do BAMF e de escolas superiores profissionais (*Volkshochschulen*). A partir dos anos orçamentais 2011 e 2012, o trabalho de integração do BAMF tem sido impulsionado pelo debate em torno da necessidade de promoção de uma «cultura de boas-vindas e do reconhecimento», como evidencia a multiplicação de projectos para a integração de imigrantes na sociedade, co-financiados pelo governo federal e pelo Fundo Europeu para a Integração (Kreienbrink, 2013: 409). O cronograma da *figura 3* acompanha as sucessivas fases do trabalho de integração do BAMF, desde a introdução da Lei para a Imigração (2005).

Em relação à sua organização, a agência federal insere-se numa estrutura vertical, pois depende e opera dentro do quadro de atribuições que lhe é conferido pelo Ministério do Interior, enquanto autoridade federal suprema (Schneider, 2012: 15), e porque a transversalidade do seu mandato subentende a ligação a outras entidades ministeriais, como o BMAS, que gere e supervisiona os programas FSE-BAMF, de financiamento de medidas de ensino de alemão para fins profissionais, e «*Integração através da Qualificação*» (IQ). Em simultâneo, a organização descentralizada do BAMF confere-lhe uma estrutura horizontal, porque, como se viu, a agência é representada em todos os Estados federados pelas suas delegações externas (Kreienbrink, 2015: 59), mantendo ainda relações de cooperação com diversos outros actores, como as autoridades de estrangeiros, centros de emprego e organizações da sociedade civil.

O mapa do anexo A²⁰ localiza as dependências externas do BAMF no território federal (em Outubro de 2016). Entre elas contam-se 22 estabelecimentos de acolhimento primário, onde o requerente de asilo é abrigado por um período máximo de três meses, antes de ser encaminhado para um dos Estados federados, com base numa quota de distribuição pré-determinada (Kreienbrink, 2015: 60; Schneider, 2012: 34), e, em 2016, mais

²⁰ Anexo A – Mapa das dependências do BAMF no território da República Federal da Alemanha (p. 108).

de 50 delegações externas (Kreienbrink, 2015: 60) onde são formalizados os pedidos de asilo. Algumas das delegações externas funcionam como escritórios regionais que fornecem apoio local ao trabalho de integração do BAMF ao prestarem serviços de informação e coordenação (Kreienbrink, 2013: 409). O BAMF dispõe ainda de quatro centros de decisão do processo de asilo dos quais um funciona na sede em Nuremberga (BAMF, 2016b: s.n.).

3. Enquadramento e descrição das actividades do estágio

3.1. Enquadramento das actividades do estágio no trabalho do *Departamento para a Integração e a Coesão Social*

Internamente, o BAMF distribui as suas atribuições por oito departamentos subordinados a um conselho directivo, composto pela actual presidente da agência federal (em funções desde Fevereiro de 2017), por dois vice-presidentes e pelo director do meio operacional e das áreas de controlo e estatística. Cada um destes departamentos subdivide-se em assessorias com funções interdependentes, que, à excepção do departamento de apoio ao conselho directivo, se organizam por grupos de trabalho consoante as funções desempenhadas. O esquema da *figura 6*²¹ apresenta um organograma simplificado do BAMF que coloca em evidência o âmbito organizacional de realização do estágio.

A estrutura geral do BAMF apresentada na figura 6 revela a complexidade orgânica interna da agência federal. Como se mostra, existe um departamento respectivamente responsável por assuntos fundamentais em cada uma das áreas de competência do BAMF, as migrações e a integração, três departamentos responsáveis pelas dependências externas dispersas pelo território federal e dois departamentos que processam tarefas de prestação interna de serviços, por exemplo, nas áreas de recursos humanos, organização, infraestrutura e serviços de informação (*Vodafone Stiftung*, 2017: 95). As assessorias que as compõem são as unidades orgânicas fundamentais do BAMF (BAMF, 2011a: s.n.). O BAMF dispõe ainda de um centro de investigação localizado em instalações separadas, que se organiza em três campos de investigação com foco nas migrações e na integração de imigrantes.

O Departamento 3, direcção-geral em que decorreu o estágio curricular, ocupa-se dos domínios da integração e da coesão social. A combinação dos dois tópicos explica-

²¹ Apêndice E – *Figura 6*: Plano organizacional simplificado do BAMF (p. 79).

se pelo carácter bilateral e recíproco da integração, reconhecido na definição do BAMF (*ver ponto 1.1.2.*). Como se verificou, o processo de integração pressupõe um conjunto de responsabilidades mútuas do imigrante e da sociedade de acolhimento que tanto contém elementos de inclusão social, como de coesão entre as duas partes (IOM, 2017: 3).

A gradual criação de um departamento especializado em assuntos de integração dotou o BAMF de uma disposição organizacional e funcional com capacidades de gestão de meios de financiamento e de concepção prática da política de integração. Embora disponha de recursos próprios para a execução das medidas de integração, o BAMF recorre, para o efeito, à contratação de entidades promotoras públicas e privadas, em regime de prestação de serviços, seriadas, de acordo com determinados critérios, num procedimento de licitação pública. Estas entidades são destinatárias imediatas do financiamento federal e disponibilizam serviços sociais de ensino de alemão, aconselhamento de imigrantes ou desenvolvimento de projectos de integração social (Blätte, 2014: 71).

De um modo geral, as funções do *Departamento 3* consistem no desenvolvimento e na gestão das medidas de integração do governo federal, previstas nos «pilares da integração» que constam do artigo 75º da Lei sobre a Permanência de Estrangeiros. Desde a concretização, em 2010, de um desses pilares, o *Programa Federal para a Integração*, o departamento tem vindo a firmar a sua ordem de trabalhos em três outros domínios: desenvolvimento e gestão da oferta fundamental (essencialmente o curso de integração) e de medidas complementares (por exemplo, o ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho), promoção do aconselhamento de imigrantes e concepção, implementação e avaliação de projectos para a integração social de imigrantes (*ver BMI, 2017; Steinert, 2007: 29-34*).

As tarefas inerentes aos dois primeiros pilares, relacionadas com medidas de ensino de alemão e orientação sociocultural, preparação para a inserção no mercado de trabalho e aconselhamento de imigrantes, estão a cargo do Grupo 32. À responsabilidade de gestão e desenvolvimento daquelas medidas, acrescem tarefas de controlo e avaliação da qualidade dos cursos de integração e de medidas complementares, consultoria em questões de ensino de alemão e formação política para a integração de imigrantes, gestão financeira do programa «*Integração através da Qualificação (IQ)*» e de outros programas financiados por fundos estruturais da UE, e gestão do processo de seriação, em licitações públicas, das entidades promotoras das medidas de integração reguladas por lei e medidas complementares ao curso de integração.

A promoção de projectos de integração²², por sua vez, é assegurada pelo Grupo 31, no âmbito do qual foi realizado o estágio curricular. Este grupo de trabalho compõe-se de cinco assessorias, cujas funções se resumem, *grosso modo*, à consultoria em questões de integração e ao trabalho de desenvolvimento e execução de projectos de integração de imigrantes na sociedade. A promoção de outras medidas de integração para além da oferta regulada por lei obedece à abordagem holística do BAMF, que consiste em encadear, de forma coerente e orientada por necessidades particulares dos imigrantes, a oferta fundamental com outras medidas, nomeadamente: com a oferta complementar, que enquadra o curso de integração em medidas para a melhoria das perspectivas de inserção do imigrante no mercado de trabalho (Steinert, 2007: 33), através do aprofundamento de competências linguísticas, da verificação/promoção antecipada de competências e da formação profissional; e com medidas de integração social que promovem, ao nível local, a coesão social entre nacionais e estrangeiros nos contextos imediatos de residência (Steinert, 2007: 37).

Dada a interdependência entre os vários tipos de medidas na realização do objetivo de integração determinado pela República Federal, as actividades realizadas no estágio não se limitaram ao acompanhamento do trabalho com projectos de integração social, desenvolvido pelo Grupo 31. A concepção da política de integração da República Federal, no sentido da interligação das várias medidas desenvolvidas pelo BAMF, manifestou-se, durante o estágio, na correspondência com tarefas de gestão do curso de integração e das suas medidas complementares. Importa, pois, enumerar e descrever o conjunto de medidas de integração determinantes das actividades do estágio, a partir do elemento central da oferta de integração de imigrantes na Alemanha, o curso de integração, e das suas medidas complementares. A *figura 7*²³ ilustra o percurso do imigrante através das sucessivas fases do processo de gestão do acolhimento, da integração e da inserção no mercado de trabalho (dirigido pelo BAMF e pela Agência Federal para o Trabalho), mediante participação no curso de integração e em medidas complementares.

²² No decurso do presente relatório, os termos «projecto de integração», «projecto de integração social» e «projecto para a integração na sociedade» serão utilizados de forma indiscriminada, como termos sinónimos, para efeitos de coesão textual.

²³ Apêndice F – *Figura 7*: Diagrama do processo de acolhimento, integração e inserção no mercado de trabalho do BAMF e da BA (p. 80).

3.1.1. As medidas de integração do BAMF

De seguida serão analisadas as medidas de integração promovidas pela República Federal através da direcção central do BAMF, como organismo competente. Constatou-se, no ponto anterior, que estas medidas enfatizam três domínios ou pilares fundamentais da integração: o ensino de alemão e a orientação sociocultural, a verificação e a promoção de competências na perspectiva da inserção no mercado de trabalho e o desenvolvimento de projectos para a integração na sociedade.

3.1.1.1. *Ensino de alemão e orientação sociocultural*: o curso de integração

Decretado por regulamento do Governo Federal e do Ministério do Interior «para a execução de cursos de integração destinados a estrangeiros e naturais da Alemanha retornados de países do antigo Bloco do Leste (*Spätaussiedler*)» e constante nos artigos 43º e 44º da Lei sobre a Permanência de Estrangeiros, o curso de integração consiste, essencialmente, como se verificou no *ponto 1.1.2.*, num curso de ensino da língua alemã e de transmissão de conhecimentos sobre a ordem jurídica, a cultura e a história da República Federal da Alemanha. A Lei prevê a transmissão ao imigrante de conhecimentos de alemão suficientes à realização autónoma de necessidades quotidianas de comunicação oral e escrita de acordo com a idade e o nível de instrução, conforme o nível B1 do Quadro Europeu Comum de Referência (*BGBI*, 2004: 3370, *AufenthG*, 2008: s.n.).

O artigo 1º do regulamento acima referido incumbe o BAMF, em cooperação com as autoridades de estrangeiros, o Ministério Público, as comunas, serviços de imigrantes e serviços de emprego, da gestão e execução dos cursos de integração. De acordo com o artigo 10º, o curso compõe-se de 700 unidades lectivas (UL) de 45 minutos, leccionadas em alemão, das quais 600 se destinam à aprendizagem da língua alemã e as restantes 100 à orientação sociocultural do imigrante. O curso de alemão compõe-se de um curso básico e um curso avançado, respectivamente com três módulos de 100 UL cada, que correspondem a níveis de exigência crescentes. A cada um dos dois segmentos segue-se um exame final de avaliação de competências de alemão para a certificação dos níveis A2 e B1. A participação no curso avançado pressupõe, regra geral, a conclusão do curso básico, excepto se os conhecimentos prévios de alemão do imigrante não justificarem a sua inscrição num módulo de iniciação. No sentido de poderem frequentar o módulo mais adequado às suas necessidades, os imigrantes realizam, antes do início do curso de integração, um exame de aferição de competências linguísticas e capacidades cognitivas, com base no

qual as entidades promotoras dos cursos identificam o nível de proficiência e averiguam necessidades especiais de aprendizagem (*AufenthG*, 2005: s.n.). Nos casos em que essas necessidades se confirmem, as entidades promotoras propõem a inserção do imigrante em cursos de integração especiais, com duração de até 900 UL (para o ensino de alemão), que podem ser: cursos de integração com alfabetização, cursos de ensino do alfabeto latino como segunda escrita, cursos de integração para mulheres, cursos de integração para pais, cursos de integração para jovens até aos 27 anos, cursos de integração para estrangeiros residentes de longa duração na Alemanha, e, em situações excepcionais a apurar pelas entidades promotoras, cursos intensivos com carga lectiva reduzida a 430 UL (BAMF, 2017a: s.n.).

Segundo o artigo 12º, o curso de orientação sociocultural é realizado na sequência do curso de alemão (*BGBI*, 2004: 3373), consistindo no último módulo do curso de integração. O curso aborda temas como direitos e deveres do cidadão, formas de convívio em sociedade e valores fundamentais, como a liberdade religiosa, a tolerância e a igualdade de género, e termina com um exame final de avaliação de competências (BAMF, 2017b: s.n.).

De acordo com o artigo 14º, o curso de integração destina-se, em regra, a ser frequentado em regime de tempo inteiro e admite turmas com um máximo de 25 participantes. Nos termos dos artigos 16º, 18º e 20º, cabe ao BAMF a responsabilidade de admissão e certificação de formadores e examinadores, das entidades promotoras dos cursos e dos centros de exame, segundo critérios de qualificação, certificação prévia, experiência prática e capacidade de infraestruturas e equipamentos (*BGBI*, 2004: 3373-3375). Na *tabela 1*²⁴ mostra-se, como exemplo, a planificação de cursos de integração gerais por uma entidade promotora certificada, em Nuremberga, com indicação da data de início dos cursos em cada um dos módulos leccionados.

O artigo 44º da Lei sobre a Permanência de Estrangeiros reconhece o direito de participação no curso de integração a qualquer estrangeiro que resida no território federal a título permanente, se lhe tiver sido concedida autorização de permanência para fins de exercício de actividade profissional ou de reagrupamento familiar, por motivos humanitários, por motivos de anterior perda da nacionalidade alemã ou por razões excepcionais

²⁴ Apêndice G – *Tabela 1*: Plano de realização de cursos de integração por uma entidade promotora certificada (p. 81).

previstas na lei. De outra forma, o artigo 44º(a) dispõe que a frequência do curso de integração é obrigatória para qualquer estrangeiro com direito de participação, nos termos do artigo 44º, se o estrangeiro: não for capaz de se expressar de forma básica em alemão; no momento da concessão do título de permanência, não possuir conhecimentos suficientes da língua alemã; beneficiar de prestações sociais ao abrigo do SGB II; for instado a frequentar o curso por uma autoridade de estrangeiros; para além de preencher pelo menos uma das condições anteriores, for beneficiário de prestações nos termos da *Lei Relativa às Prestações aos Requerentes de Asilo (AsylbLG, 1997)*, no caso de ser instado à frequência do curso pela autoridade concessora das prestações (*AufenthG, 2008*). Em síntese, a oferta fundamental de integração de imigrantes da República Federal regulada pela lei apenas possui carácter obrigatório nos casos devidamente elegíveis, caso o imigrante revele um nível de proficiência da língua alemã insuficiente à comunicação básica ou caso assim for determinado por uma autoridade competente.

3.1.1.2. *Verificação e promoção de competências com vista ao aprofundamento da integração e à inserção no mercado de trabalho*: medidas complementares ao curso de integração

As medidas complementares podem ser distinguidas como anteriores, simultâneas ou posteriores à realização do curso de integração, conforme os objectivos e destinatários visados. A título de exemplo, os cursos para mulheres imigrantes promovidos pelo BAMF realizam-se antes da frequência do curso de integração, pois visam, entre outros, encorajar aquele grupo-alvo à participação nas medidas de integração regulares. O orçamento insuficiente do BAMF ao financiamento de medidas para além do curso de integração, obriga a agência federal a recorrer a outras fontes de financiamento, limitando-se, regra geral, a um papel de iniciação e coordenação das medidas complementares (Steinert, 2007: 33).

a. Ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho

O ensino de alemão para fins profissionais encontra-se regulado pelo artigo 45º(a) da Lei sobre a Permanência de Estrangeiros, que atribui ao BAMF a responsabilidade de coordenação e execução (por via de entidades promotoras públicas e privadas) de medidas de inserção de imigrantes no mercado de trabalho, promovidas neste âmbito. A frequência de um curso de alemão orientado para o mercado de trabalho é obrigatória para todos os estrangeiros que residam na Alemanha a título permanente, se beneficiarem de prestações ao abrigo do SGB II²⁵ e a sua participação no curso for prevista por um contrato público

²⁵ Segundo livro do Código de Segurança Social (*ver glossário de siglas e abreviaturas*).

de inserção no mercado de trabalho celebrado entre a Agência Federal para o Trabalho (BA) e o empregador. Nos termos do mesmo artigo, cabe ao BMAS, em conformidade com o BMI, determinar o regulamento desta medida complementar, sobretudo no que respeita a estrutura, os destinatários, a duração, os conteúdos programáticos e a execução prática do curso (*AufenthG*, 2016: s.n.).

A introdução da medida remonta ao acordo ministerial entre o BMAS e o BMI de 2007, que decretou a delegação ao BAMF da competência pela implementação do ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho, financiado pelo Fundo Social Europeu (FSE) no período 2007-2013. Com a incumbência do BAMF pela sua execução, esta medida passou a inserir-se no programa federal *FSE-BAMF*, destinado a todos os imigrantes desempregados, falantes de alemão como segunda língua. A medida introduzida pelo programa previa uma duração máxima de 730 UL, e envolvia, para além do aprofundamento de conhecimentos de alemão, uma componente de qualificação dividida em três partes: formação profissional, estágio e visitas a entidades empregadoras (BAMF, 2013: 7-8). O sucesso do programa motivou a sua renovação para o período 2015-2017 e a transposição, para a ordem jurídica federal, do ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho, passando aquela medida a ser, a partir da entrada em vigor do artigo 45º(a) da Lei sobre a Permanência de Estrangeiros a 1 de Julho de 2016, uma oferta de nível federal permanente e prevista na lei que substitui, gradualmente, o programa FSE-BAMF até ao termo da sua vigência (BAMF, 2017c: s.n.). A medida passará a ser leccionada, a partir de 1 de Janeiro de 2018, em três módulos para a obtenção dos níveis B2, C1 e C2 de acordo com o QEQR, complementados por módulos especiais que se dedicam, por exemplo, ao ensino de alemão adaptado ao exercício de determinadas profissões ou à obtenção do nível B1 ou inferior (*DeuFöV*, 2016: s.n.). Uma vez que subentende a obtenção de um nível básico de alemão pelos seus participantes, trata-se de uma medida posterior à realização do curso de integração.

b. Medida «KompAS»

A medida de verificação de competências e activação antecipada «KompAS», desenvolvida em 2016 pela Agência para o Trabalho em parceria com o BAMF, combina a frequência, em regime de tempo parcial, do curso de integração, com uma medida paralela que promova a verificação de competências do imigrante com vista ao exercício futuro de uma actividade profissional. Os destinatários desta oferta são requerentes de asilo e refugiados reconhecidos, que beneficiem de prestações ao abrigo do SGB II, assim como

requerentes de asilo com «boa perspectiva de permanência», autorizados pelo BAMF a frequentar o curso de integração geral (BAMF, 2016c: s.n.). Nos termos do artigo 45º do SGB III, que regula a execução de medidas de activação e inserção profissional combináveis com o curso de integração no âmbito da medida «*KompAS*», são susceptíveis de financiamento medidas que se destinem, por exemplo, a aproximar o imigrante de oportunidades de formação profissional ou do mercado de trabalho, ou a verificar e atenuar obstáculos à sua colocação. As medidas não devem exceder uma duração de oito semanas (entre 200 e 400 horas) e a sua implementação compete a entidades promotoras seleccionadas pela Agência para o Trabalho, em concurso público. As duas componentes da medida, o curso de integração geral e a medida complementar ao abrigo do artigo 45º do SGB III, iniciam-se e decorrem em simultâneo.

c. Medida de integração para mulheres imigrantes com nível de exigência básico

No âmbito desta medida, o BAMF promove seminários de incentivo e preparação de mulheres imigrantes à participação no curso de integração. A acessibilidade da medida é garantida por características como a sua realização num ambiente intimista (num infan-tário ou numa escola), a abordagem de questões práticas da vida quotidiana que não pres- suponham conhecimentos prévios e a transmissão dos conteúdos lectivos por formadoras que tenham passado por uma experiência de imigração. Entre as questões abordadas estão o ensino de conhecimentos básicos de alemão, o incentivo à reflexão sobre experiências migratórias pessoais e a informação sobre o sistema educativo alemão e possibilidades de formação e qualificação para adultos. Os cursos promovidos pela medida compõem-se de pelo menos dez participantes e têm uma duração de 20 horas, sendo que cada participante beneficia, no máximo, de 100 horas de participação nos seminários (BAMF, 2016d: s.n.). Por transmitir conteúdos preparatórios, esta medida antecede o curso de integração.

3.1.1.3. Promoção da integração na sociedade: desenvolvimento de projectos para a inte- gração social de imigrantes

Para além da oferta de integração regulada por lei, de que fazem parte o curso de integração e o aconselhamento para imigrantes, o BAMF financia, ao nível federal, pro- jectos para a integração social de imigrantes jovens e adultos, residentes na Alemanha a título permanente. A atribuição da agência federal para o desenvolvimento de projectos de integração advém de directrizes conjuntas do Ministério do Interior e do BMFSFJ para

o cofinanciamento, num período máximo de três anos, de medidas inovadoras de integração de imigrantes na sociedade (BAMF, 2016e: 11). Trata-se, assim, de um financiamento público de arranque, de carácter temporário, para a verificação da viabilidade das medidas promovidas, que prevê a sua regularização ou a continuação do financiamento por outra entidade, no caso de serem bem-sucedidas no período probatório.

Nos termos do *ponto 2* das mencionadas directrizes (GMBL, 2010: 264), o financiamento de medidas de integração social pelo governo federal destina-se a dois tipos de medidas. Por um lado, são financiados projectos orientados para a inclusão de imigrantes na vida pública da sociedade de acolhimento²⁶, que promovam um dos seguintes âmbitos temáticos: o reforço de competências, em particular competências sociais dos imigrantes (através de actividades pedagógicas de lazer) e competências didácticas dos formadores; a participação mais activa dos imigrantes na vida social e política através do incentivo e da instrução ao envolvimento civil, do fomento da participação equitativa de raparigas e mulheres imigrantes e do apoio ao envolvimento de organizações de imigrantes; o entendimento recíproco entre imigrantes e membros da sociedade de acolhimento (através da sensibilização para a interculturalidade); a prevenção de comportamentos de risco (criminalidade, violência, etc.); e a contribuição para o trabalho de integração através do desenvolvimento de projectos-piloto (*ver* BAMF, 2016e: 12). Entre os projectos de integração social distinguem-se, quanto ao grupo-alvo, medidas destinadas a jovens dos 12 aos 27 anos e medidas gerais para maiores de 12 anos, sem limite de idade (BAMF, 2017d: s.n.). Por outro lado, são financiadas medidas de qualificação de voluntários de organizações dedicadas ao trabalho de integração, que habilitem à gestão de associações e projectos de integração social e promovam competências interculturais (GMBL, 2010: 264).

Nos termos do *ponto 4*, as directrizes preveem, no interesse da rentabilização de recursos locais, o financiamento prioritário de medidas de integração social que cooperem e se interliguem com a rede de ofertas locais preexistente, pressupondo a colaboração das suas entidades promotoras com as comunas, entidades promotoras dos cursos de integração, serviços de aconselhamento para imigrantes, assim como fundações e programas financiados pela UE, como o *Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração* (FAMI) e o

²⁶ Interpretação pessoal da designação alemã «*Gemeinwesenorientierte Projekte*», por carência de tradução oficial.

FSE (*GMBI*, 2010: 264). A prevalência daquelas medidas contribui para clarificar a estreita ligação dos projectos de integração com a oferta regulada por lei, verificada durante a realização do estágio curricular.

As directrizes dispõem, também, sobre as principais funções desempenhadas pelo BAMF. À agência federal compete, assim: a gestão do processo de candidatura e seriação de medidas a serem objecto de financiamento; o apoio da reticulação com medidas locais de integração através dos coordenadores regionais; a monitorização da qualidade das medidas através de visitas regulares de funcionários competentes ao terreno para aconselhamento local das entidades promotoras, verificação da realização de objectivos estabelecidos com recurso a indicadores e apoio do desenvolvimento contínuo e da sustentabilidade dos projectos; e a avaliação e publicação de testemunhos e resultados das medidas financiadas (*GMBI*, 2010: 264). As tarefas relativas ao trabalho de desenvolvimento e gestão de medidas de integração social compõem o essencial da actividade do Grupo 31.

3.2. Enquadramento das actividades do estágio no trabalho com projectos para a integração social de imigrantes

O trabalho de desenvolvimento e gestão de medidas para a integração de imigrantes na sociedade constitui uma atribuição transversal a todas as assessorias do Grupo 31, e, como tal, um principal domínio de actividade abordado no estágio. Compõe-se de três conjuntos de tarefas, que correspondem às fases de concepção, de execução e gestão e de avaliação e monitorização daquelas medidas de integração. Limitar-me-ei a aprofundar a fase concepção do processo, pois contém o papel da assessoria de realização do estágio.

Uma análise do procedimento de candidatura e seriação das entidades promotoras de medidas de integração social, em licitação pública lançada pelo BAMF, permite deduzir as sucessivas fases de trabalho do Grupo 31 que culminam na execução probatória de um projecto de integração. A *figura 8*²⁷ ilustra este procedimento de acordo com o regulamento da *Assessoria 312* para o financiamento de projectos orientados para a inclusão de imigrantes na vida pública da sociedade de acolhimento (BAMF, 2018).

Como se mostra na figura, o procedimento decorre num ciclo de dois anos, que se inicia com a determinação das prioridades temáticas a orientar a selecção das medidas de integração para o período de financiamento em causa. Exemplos de prioridades temáticas

²⁷ Apêndice H – *Figura 8*: Procedimento de candidatura a financiamento e seriação de projectos de integração social (p. 82).

em anos anteriores foram o incentivo ao envolvimento cívico, o desenvolvimento de competências prévias, a prevenção da criminalidade e da violência, a educação intercultural, o estímulo do diálogo inter-religioso, o reforço da autoestima e do desenvolvimento autónomo dos imigrantes, a promoção da coesão social através do desenvolvimento de uma «cultura de boas-vindas e do reconhecimento» e o envolvimento activo de organizações de imigrantes no reforço local da integração e da coesão social (BAMF, 2016e: 15-18).

A definição de prioridades temáticas tem por objectivo garantir a sustentabilidade e a eficiência do trabalho de desenvolvimento de projectos para a integração social de imigrantes (BAMF, 2016e: 20). A seriação de medidas de integração social recorre, assim, a um conjunto de critérios de avaliação qualitativos e transparentes: adequabilidade da medida ao grupo-alvo, reticulação e cooperação ao nível local, sustentabilidade, conformidade com objectivos gerais e prioridades delimitados pelo âmbito temático da licitação pública e coerência do plano de concretização da medida (GMBI, 2010: 267).

A determinação do âmbito temático, tarefa que impulsiona a fase concepcional do desenvolvimento de projectos de integração social, parte de um diagnóstico preliminar de necessidades prioritárias dos imigrantes, ao nível local, nos contextos imediatos de acolhimento e integração. Segundo informação transmitida por *email* por um consultor que orientou o estágio curricular, esta tarefa é levada a cabo pela *Assessoria 310* através da observação e avaliação de processos políticos e sociais nas áreas da integração e do asilo, sobretudo relacionados com a oferta de integração da República Federal da Alemanha, assim como da investigação e desconstrução de actuais temas e debates na área da integração, na perspectiva do apoio da estratégia do governo federal para a integração (N. Kretzschmar, comunicação pessoal, 9 de Novembro de 2016)²⁸.

Do diagnóstico da Assessoria 310 resulta um levantamento das principais necessidades de acolhimento e integração de imigrantes que, por sua vez, permitem à assessoria endereçar recomendações ao Grupo 31 que ajustam o seu trabalho em função de âmbitos temáticos essenciais a ter em conta na promoção de projectos para a integração de imigrantes na sociedade. À Assessoria 310 compete, assim, dentro da fase concepcional do processo, uma iniciativa de fornecimento de impulsos temáticos que orientam o desenvolvimento de projectos de integração social no sentido da resposta mais eficaz a necessidades conjunturais de um grupo-alvo específico.

²⁸ O orientador do estágio autorizou a publicação da informação.

Para a escolha efectiva do tema subjacente ao período de financiamento em causa, as recomendações da Assessoria 310 são, numa fase seguinte, sujeitas a apreciação e discussão com a unidade orgânica directora do trabalho com projectos de integração (*Assessoria 311*). À abertura da licitação pública segue-se o procedimento ilustrado pela *figura 8*, no qual a Assessoria 311 procede à avaliação criteriosa e à seriação das medidas das entidades candidatas, emite certificados de financiamento e, no decurso do financiamento temporário, monitoriza o desempenho dos projectos escolhidos, com base em indicadores e parâmetros recolhidos e validados pela Assessoria 310.

3.3. A Assessoria 310: centro de competência em questões fundamentais de integração e transmissão de valores

Agora que as actividades do estágio se encontram devidamente enquadradas no sector fundamental de actividade do Grupo 31, isto é, no trabalho com projectos de integração social, torna-se possível avançar para uma descrição do trabalho realizado no âmbito da Assessoria 310. As actividades do estágio curricular, realizadas entre 2 de Janeiro e 31 de Maio de 2017 na Assessoria 310 do BAMF, podem ser agrupadas em dois grandes conjuntos: (I.1.) acompanhamento e apoio do trabalho da unidade orgânica e (I.2.) participação em agendamentos relevantes a esse trabalho, i.e., reuniões, conferências, seminários, workshops, acções de formação e sensibilização, entre outros. Estas actividades são abordadas em pormenor no *Apêndice I*²⁹.

3.3.1. Apreciação crítica das actividades do estágio

Proponho, finalmente, explorar de que forma é que as aprendizagens de cinco meses de estágio curricular no BAMF contribuem para a resposta ao problema estruturante deste relatório: *o potencial da estratégia de integração da República Federal da Alemanha como modelo de referência no contexto da crise migratória na Europa*. A resolução desta pergunta de partida com base na experiência de estágio requer uma análise das actividades realizadas quanto aos indícios que fornecem sobre a tendência evolutiva e o desempenho do trabalho operacional de integração de imigrantes, nos termos do enquadramento temático do relatório. A avaliação do desempenho da estratégia federal de integração, naqueles termos, dependerá de dois factores: a conformidade dos objectivos das actividades realizadas com os critérios de avaliação aprofundados no *capítulo 1* e a concretização prática desses objectivos no trabalho de integração do BAMF. Espera-se que

²⁹ Apêndice I – Descrição das actividades do estágio (pp. 83-101).

as evidências desta avaliação permitam avançar, no ponto seguinte, um conjunto de recomendações à formulação e implementação da política de integração numa conjuntura de crise migratória.

O método que proponho seguir consiste, primeiro, na confirmação da tendência de adaptação do trabalho de integração do BAMF às mudanças do fenómeno migratório, com recurso a um exercício de dedução das principais linhas condutoras de uma estratégia federal de integração de possível incidência conjuntural a partir dos conteúdos do estágio; segundo, na verificação da conformidade entre os vectores assinalados e os contributos conceptuais e teóricos da literatura à avaliação do desempenho da integração, apontados no *capítulo 1* (indicadores gerais da *integração bem-sucedida*, carácter transversal e multinível da integração e circunstâncias extraordinárias dadas pela conjuntura de crise migratória); e terceiro, na análise e avaliação dos conteúdos do estágio quanto à concretização prática dos objectivos delineados.

3.3.1.1. *Determinação dos objectivos da estratégia federal de integração*

No *ponto 3.1.1.* referi a actividade da Assessoria 310 de coordenação do processo de actualização da planificação de tarefas do Departamento 3 para 2017. Como se mostra na *tabela 3*³⁰, o plano de tarefas identifica aspectos por melhorar no trabalho do BAMF em cada um dos domínios da integração promovidos e corresponde-os com objectivos de propostas concretas de melhoria. O recurso ao plano de tarefas permite deduzir as principais linhas condutoras ou vectores da agenda de 2017 na área da integração/coesão social.

Em conformidade com os vectores depreendidos do plano de tarefas, os conteúdos do estágio reflectem três prioridades temáticas: a aposta na transparência e na coordenação de ofertas de integração, que comporta a actividades relacionadas com a medição dos efeitos da integração (*criação de um relatório de indicadores e parâmetros da integração; workshop sobre a produção de efeitos no trabalho com projectos de integração*), a recolha, gestão e disponibilização de informação (*gestão digital de informação; listagem das medidas de integração do Governo Federal e dos Estados Federados*), a gestão da correspondência entre níveis de governo e actores (*Workshop BAMF/KGSt; Encontros do Governo Federal e dos Estados federados sobre a Integração*) e a organização horizontal e vertical de uma estratégia de integração regional coordenada (*projecto-piloto de coordenação das ofertas de integração na Baviera*); o reforço da valorização da transmissão

³⁰ Apêndice M – *Tabela 3: Plano de tarefas e prioridades temáticas do Departamento 3 para 2017* (p. 106).

de valores, que inclui a observação e avaliação de fenómenos e debates em torno da integração, a reabilitação das funções de gestão do secretariado da Conferência Alemã-Islâmica, a tematização do reforço da oferta de orientação sociocultural na correspondência com outros actores e o acerto temático dos impulsos ao trabalho com medidas de integração (*prolongamento da componente de orientação sociocultural do curso de integração de 60 para 100 horas; carácter mandatório do módulo de transmissão de valores da nova medida de orientação sociocultural para requerentes de asilo*); e a resposta a necessidades especiais de integração, em que se inserem actividades de orientação concepção da integração social para tipologias particulares de imigrantes, i.e., refugiados e requerentes de asilo com perspectiva incerta de permanência (*tematização de migrações humanitárias e integração de refugiados na redacção de guiões e discursos; veiculação da correspondência internacional; colaboração com o ACNUR; medidas de aceleração de processos de encaminhamento*). Para além da orientação por estes focos temáticos, o estágio reflectiu o processo de reestruturação organizacional do BAMF, manifestado, por um lado, pela mudança de direcção da Assessoria 310 e promoção do antigo director da Assessoria 310 à função de director do Grupo 31, em Março de 2017, e, por outro lado, pela reconfiguração interna da Assessoria 310, com vista à clarificação de funções, distribuição de tarefas e determinação de prioridades (conforme decidido na *reunião geral de assessoria* de 21 de Março de 2017). Esta última manifestou-se através da demarcação concreta de áreas de responsabilidade de cada assessor de acordo com o perfil e a experiência individuais e do mapeamento de objectivos prioritários em cada área para o primeiro semestre de 2017.

A possibilidade de fazer corresponder os conteúdos do estágio a objectivos concretos dos domínios de actividade da Assessoria 310 e a sua conformidade com os vectores da agenda da integração do BAMF para 2017, permite *reconhecer uma tendência de adaptação do trabalho do BAMF a necessidades conjunturais de integração suscitadas por novos desafios do fenómeno migratório*. Os vectores identificados traduzem, pois, o conjunto de prioridades da estratégia de integração do Governo Federal na resposta ao fenómeno de crise migratória na Europa. Verificarei, de seguida, em que medida essas prioridades reflectem os contributos da literatura à avaliação da integração.

3.3.1.2. *Conformidade com os critérios de avaliação nos termos do enquadramento temático*

A retoma dos contributos da literatura à avaliação do desempenho da integração, apontados no *capítulo 1* do presente relatório, permite verificar a conformidade das linhas

condutoras da estratégia de integração federal com os seguintes critérios: os indicadores da integração genericamente aceites pela literatura consultada, a observância do carácter transversal e multinível da integração de imigrantes no contexto comunitário europeu e federal e a resposta a circunstâncias extraordinárias do fenómeno de crise migratória.

No *ponto 1.1.* constatei que a literatura reúne consenso sobre os seguintes indicadores da integração: transmissão de conhecimentos culturais e de língua, acesso a direitos e deveres fundamentais, acesso a emprego, habitação, educação e saúde, promoção de meios de conexão social e garantia da segurança e estabilidade.

A comparação destes indicadores de referência com a operacionalização da integração da República Federal (*ponto 1.2.2.*) suscitou o pressuposto de que os domínios de ensino de alemão e inserção no mercado de trabalho gozam de prioridade sobre o domínio de integração na sociedade, em virtude de constituírem a oferta fundamental de integração de carácter obrigatório do Governo Federal. No entanto, as aprendizagens do estágio invalidam esta noção: *a oferta fundamental visa prover o imigrante de competências básicas necessárias ao aprofundamento da sua integração na sociedade, pelo que, na prática, se assiste à crescente interdependência dos domínios de integração.* Neste sentido, o *ponto 3.1.1.3.* adverte que o trabalho de concepção e promoção de projectos de integração social do BAMF prevê não apenas o encadeamento sistemático das medidas de integração, como também a garantia de condições favoráveis à regularização ou ao financiamento contínuo das medidas bem-sucedidas no período probatório. Adicionalmente, o plano de tarefas do Departamento 3 reflecte a tendência de reforço dos domínios de orientação sociocultural e transmissão de valores na oferta fundamental, regulada por lei (*ver tabela 3, p. 106*).

Com efeito, o estágio mostrou que a interligação sistemática de níveis de governo, actores e medidas de integração, enquanto objectivo central da promoção da transparência e coordenação do trabalho de integração do BAMF, conduz ao alargamento do âmbito da oferta fundamental a outros domínios da integração. Na estratégia federal de integração, o *curso de integração* desempenha o elemento-chave do ensino da língua e da orientação sociocultural. No entanto, o desenvolvimento constante e a adaptação dos seus conteúdos, assim como o seu enquadramento programático numa oferta de medidas complementares (anteriores, paralelas ou subsequentes), fazem da oferta fundamental o veículo central da integração plena na sociedade, nos termos consonantes na literatura, pois acrescentam aos

conteúdos previstos na lei funções de capacitação ao exercício da cidadania (módulo sobre a ordem jurídica e direitos e deveres fundamentais), informação sobre o acesso a instituições básicas e ao mercado de serviços, i.e. à habitação, ao sistema de saúde e à educação (funcionamento paralelo à oferta de aconselhamento de imigrantes) e apoio básico à inserção no mercado de trabalho (ligação com a oferta de ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho e medida «KompAS»). De outro modo, o enquadramento programático do curso de integração incentiva e facilita o envolvimento do imigrante na sociedade (reintrodução da medida de cuidados da criança), ao passo que o encadeamento com a rede local de projectos de integração, outras medidas de integração social e actores envolvidos no trabalho de integração cria oportunidades de conexão social e contacto com a sociedade civil. A aproximação da estratégia federal de integração ao cumprimento do indicador «segurança e estabilidade», que depende sobretudo de factores inerentes à disposição da sociedade de acolhimento (*ver figura 1*, p. 72), traduz-se, essencialmente, em dois vectores: por um lado, no reforço da transmissão de valores, que deve ser entendido como medida de promoção da coesão social no sentido em que facilita a aceitação do imigrante pela sociedade de acolhimento e previne comportamentos discriminatórios; e, por outro lado, na adaptação do trabalho de integração a novos grupos-alvo, i.e. refugiados e requerentes de asilo, resultando no reforço da actividade de sensibilização e informação pública sobre o desafio imposto pelo fenómeno de crise migratória.

Como evidencia o plano de tarefas da *tabela 3*, a promoção da transparência e da coordenação tem ainda por objectivo a concertação sistemática entre níveis de governo e actores envolvidos no trabalho de integração, tendo em conta a necessidade de conciliar a articulação das prerrogativas de cada nível de governo (União Europeia, República Federal e Estados federados) na formulação de políticas públicas, a coordenação das múltiplas fontes de financiamento de medidas de integração e a noção da implementação local dessas medidas, em cooperação com diversos actores da sociedade civil. Adicionalmente, assiste-se, no âmbito deste vector, à promoção da concertação interministerial, que ganha visibilidade na consolidação do diálogo entre ministérios federais e ministérios dos Estados federados, no reforço da cooperação entre o BAMF e a BA e na harmonização gradual de processos de financiamento (por exemplo, na transição do curso de integração para a inserção no mercado de trabalho). Nestes sentidos, *a estratégia federal de integração vai ao encontro do carácter transversal e multinível do conceito de integração.*

Em última análise, *a estratégia federal de integração responde também às circunstâncias extraordinárias da conjuntura de crise migratória na Europa*. Confirmou-se que os vectores *promoção da transparência e da coordenação e transmissão de valores* contribuem, de forma mediata, para o desenvolvimento da estratégia de integração de incidência conjuntural dedicada à integração na sociedade. O primeiro contribui para a aceleração e efectivação de processos de gestão de fluxos migratórios, desde o acolhimento inicial ao acesso às medidas de integração, e para a facilitação da integração nos meios rurais e em comunas com falta de infraestruturas, aspectos que ganham especial importância no seguimento do número inédito de pedidos de asilo a partir de 2015 (476.649), que representa um aumento de 135% em relação a 2014 (BAMF, 2016f: 10); o segundo é essencial na promoção da coesão social, pois ajuda a prevenir comportamentos discriminatórios em função de desigualdades culturais, contribuindo, assim, para facilitar a integração no sentido da inclusão social. Este vector assume um papel decisivo na atenuação de tendências islamofóbicas da sociedade de acolhimento contra refugiados, tipologia predominante do fenómeno de crise migratória, proveniente, sobretudo, de Estados de maioria islâmica³¹.

Os dois outros vectores tidos em conta, *a adaptação das medidas de integração a novos grupos-alvo* e o processo de *reestruturação organizacional*, contribuem, de forma mediata e envolvendo todos os domínios da integração, para a incidência conjuntural da estratégia de integração federal.

Por um lado, verificou-se no *ponto 1.3.* que a criação de uma estratégia de resposta à crise migratória na Europa passa pela adequação das medidas de integração às características dos fluxos do fenómeno de crise migratória, que contribui para a manutenção de um consenso favorável a imigrantes por parte da sociedade de acolhimento. Este vector reflecte-se: no domínio do ensino da língua, na promoção de cursos de integração especiais adequados às necessidades de novos grupos-alvo (alfabetização, ensino do alfabeto latino como segunda escrita, especialização para pais, mulheres ou jovens imigrantes até aos 27 anos), na reintrodução de uma oferta de cuidados da criança paralela ao curso de integração e na formação do pessoal docente para o contacto com vítimas de trauma; no domínio da inserção no mercado de trabalho, na consolidação da cooperação BAMF/BA

³¹ Em 2016, os três principais países de origem de requerentes de asilo na Alemanha (Síria, Iraque e Afeganistão), eram países de maioria muçulmana, com o Islão como religião de Estado (*ver* BAMF, 2017e: 5).

e no desenvolvimento e alargamento da oferta preparatória à inserção no mercado de trabalho, i.e., através de medidas de verificação e promoção de competências prévias; e no domínio da integração social, na criação de uma oferta de orientação sociocultural para requerentes de asilo com perspectiva de permanência incerta³².

Por outro lado, se a promoção da coordenação de níveis de governo e actores tem como objectivo fornecer à estratégia federal de integração capacidade directiva à concertação local das medidas de integração e ao encadeamento de processos, é através da sua reestruturação organizacional que o BAMF busca garantir recursos humanos, funcionais e infraestruturais suficientes à optimização de processos de trabalho da direcção central e das delegações externas. Exemplos desta reestruturação têm sido a introdução de medidas de encurtamento de processos, como a transição da fase de determinação do estatuto de protecção à frequência do curso de integração (*ver figura 9*³³), a criação de capacidades para o alargamento da oferta de ensino de alemão e do seu enquadramento curricular e extracurricular, assim como a reforma de processos de registo digital de participantes nos cursos de integração e de medidas de controlo de qualidade dos cursos de integração.

O carácter *sui generis* do sistema político da República Federal da Alemanha contribui para uma estratégia de integração condicionada não apenas pelas características de fluxos e tipologias de imigrantes, mas, sobretudo, por uma estrutura de governação multinível ímpar na União Europeia. De outro modo, essa estratégia tem beneficiado de uma conjuntura política e económica e de uma disposição da sociedade de acolhimento relativamente favoráveis no contexto comunitário europeu, permitindo um aproveitamento estratégico de elementos de coesão social em complemento das medidas de inclusão. Desta forma, o relatório levanta dois factores dissuasivos da utilidade da estratégia de integração da Alemanha como referência para outros Estados-membros da UE. Por um lado, a formulação daquela estratégia em função das particularidades do sistema político da República Federal prejudica a sua adequabilidade a uma comunidade de Estados politicamente

³² A *perspectiva de permanência* de um imigrante no território federal é determinada com base na sua quota de protecção. Em 2017, os imigrantes com boa perspectiva de permanência eram oriundos da Síria, do Iraque, da Eritreia, da Somália e do Irão, países de origem com um número relevante de requerentes de asilo e uma quota de protecção superior a 50% (BAMF, 2015a: s.n.). Imigrantes provenientes do Afeganistão, país de origem com número substancial de requerentes de asilo, mas que, depois do mês de referência, passou a apresentar uma quota de protecção inferior a 50%, têm recebido do BAMF a classificação «*perspectiva de permanência incerta*» em 2017 (*ver* BAMF, 2017g: 2).

³³ Apêndice K – *Figura 9*: Procedimento abreviado de encaminhamento do imigrante para o curso de integração de acordo com o projecto-piloto «*Neuer Zusteuerungsprozess*» (p. 104).

heterogénea que, em matérias que admitam abordagem securitária (como é o caso da integração de imigrantes), reserva substancial autonomia decisória aos seus Estados-membros. Por outro lado, a disposição da sociedade alemã favorável ao aproveitamento de elementos de coesão social, manifestada, a título de exemplo, no sucesso da promoção da «cultura de boas-vindas e do reconhecimento» pelo Governo Federal, com implicações decisivas sobre o desempenho da estratégia de integração de incidência conjuntural nos termos perfilhados neste relatório, não pode ser considerada susceptível de generalização à escala europeia.

3.3.1.3. *Análise e avaliação dos conteúdos do estágio*

Verificada a conformidade substancial entre os objectivos delineados pela estratégia federal de integração e os critérios propostos, a questão que permanece em aberto consiste em avaliar a concretização daqueles objectivos no âmbito operacional do trabalho BAMF, recorrendo às actividades do estágio.

Neste sentido, convém ressaltar que, apesar da transversalidade funcional que define a relação entre as unidades orgânicas do Grupo 31 (*ver p. 42*), o *ponto 3.2.* reconhece como principal preocupação do trabalho da Assessoria 310 o domínio da integração social, circunstância que condiciona a formulação de observações empiricamente fundadas sobre os outros domínios da integração apontados no enquadramento conceptual e teórico (a aprendizagem da língua e a inserção no mercado de trabalho), em função de um contacto superficial com esses domínios durante o estágio.

As actividades mais exigentes do estágio, tanto em função da carga de trabalho como do tempo despendido na sua realização, inserem-se no vector da promoção da transparência e da coordenação. Neste âmbito, tive a oportunidade de acompanhar a concretização de três objectivos estabelecidos no plano de tarefas da área da integração e coesão social: no domínio da promoção da transparência, a Assessoria 310 dedicou-se a explorar métodos para a medição da integração e orientação do trabalho com projectos de integração para a produção de efeito, i.e., através da projecção de um relatório sobre indicadores e parâmetros da integração; e a otimizar a gestão da informação de actores envolvidos, através da listagem de medidas de integração da República federal e dos Estados federados, da investigação do envolvimento de grandes fundações na promoção de medidas de integração (*Friedrich Ebert Stiftung, Stiftung Mercator, Robert Bosch Stiftung, Schader*

Stiftung, Vodafone Stiftung, etc.) e, no contexto da criação do *Relatório sobre a Integração nos Meios Rurais*, do planeamento de um serviço digital de informação aos parceiros comunais para o acesso a conteúdos como o diagrama ilustrativo da presença e do funcionamento regional do BAMF na Baviera (*ver figura 10*³⁴) e uma secção de resposta a perguntas frequentes; no domínio da promoção da coordenação, a Assessoria 310 procedeu à análise de possibilidades de cooperação ao nível federal com as fundações acima referidas e assegurou, com êxito, a correspondência regular com os Estados federados ao organizar, para o efeito, dois eventos federais de diálogo sobre a integração. Por outro lado, a promoção do diálogo do Governo Federal com os parceiros comunais permaneceu aquém do desejável: após uma sequência de adiamentos, ficou decidida a prorrogação do *Workshop BAMF/KGSt*, inicialmente previsto para Maio de 2017, para Outubro desse ano.

Comparado com a promoção da transparência e da cooperação, o vector da transmissão de valores teve um desenvolvimento pouco expressivo no estágio. Apesar do efectivo reforço curricular dos conteúdos de orientação sociocultural e transmissão de valores na oferta de integração do BAMF, a carência de impulsos conceptuais da Assessoria 310 para a promoção da transmissão de valores no trabalho com projectos de integração social e a sua passividade na investigação, desconstrução e estabelecimento de agenda em torno do tema, representaram um assunto de discussão frequente nas reuniões da assessoria. Na prática, estas carências manifestaram-se na estagnação da agenda e consequente necessidade de reforma da *Conferência Alemã-Islâmica* (grémio de diálogo entre o Governo Federal e as comunidades islâmicas cujas funções de secretariado são exercidas pela Assessoria 310), na inactividade da assessoria no âmbito da análise de boas práticas, na tematização esporádica da transmissão de valores na estratégia de comunicação do BAMF e na ausência de propostas concretas à concepção de um formato de diálogo, regular e metódico, dedicado à partilha e reprodução de *expertise* sobre o assunto.

De outro modo, a realização prática de objectivos relacionados com a adaptação do trabalho de integração a novos grupos-alvo tirou proveito do facto de se tratar de um vector que atravessa os três domínios de actividade da assessoria. Como tal, grande parte das actividades do estágio dedicou-se ao desenvolvimento de tópicos como o acolhimento e a integração de refugiados nos sentidos de inclusão e coesão social (estudo do acesso

³⁴ Apêndice L – *Figura 10*: Diagrama da presença descentralizada do BAMF no Estado federado da Baviera (p. 105).

de refugiados ao ensino superior e da promoção da interculturalidade nas instituições de ensino superior, observação de fenómenos e debates políticos e sociais com foco na integração das comunidades islâmicas, continuação do desenvolvimento de um projecto-piloto para a promoção da «cultura de boas-vindas e do reconhecimento»), o reagrupamento familiar (revisão de um estudo do BAMF sobre o reagrupamento familiar (Grote, 2017), comissionado pela *Rede Europeia das Migrações*), a tematização da urgência da integração de novos grupos-alvo na correspondência internacional e o fornecimento de impulsos temáticos ao desenvolvimento de medidas de integração social para requerentes de asilo.

Em conclusão, a experiência de estágio permite identificar três principais aspectos limitativos da capacidade da Assessoria 310 de concretização dos objectivos determinados pela estratégia federal de integração de incidência conjuntural. Primeiro, a excessiva carga de trabalho despendida com a prestação de serviços às unidades orgânicas do Departamento 3, referente a tarefas regulares, transversais e de curto-prazo, como a coordenação de processos de trabalho, a redacção de discursos, a concepção de suportes de apresentação e a emissão de pareceres; segundo, a frequente sobreposição da agenda política do Governo Federal às funções de consultoria em questões fundamentais de integração e transmissão de valores, conduzindo, na prática, ao bloqueio das actividades da assessoria no seu domínio de actividade central em função da prioridade da prestação de serviços de preparação de agendamentos da direcção e da campanha eleitoral das eleições legislativas de 24 de Setembro de 2017; e terceiro, os constrangimentos organizacionais dentro da Assessoria 310, i.e., a inexistência, durante parte do estágio, de direcção para o Grupo 31 e a falta de recursos humanos para o desempenho de funções administrativas auxiliares da assessoria.

4. Recomendações Finais

Face ao desafio de integração de imigrantes de escala europeia que serve o enquadramento temático deste relatório, o contacto empírico com a estratégia de integração da República Federal da Alemanha suscita um conjunto de aprendizagens decorrentes tanto de aspectos positivos como de aspectos a melhorar na formulação de políticas públicas e na implementação prática dos objectivos delineados. Essas aprendizagens podem ser resumidas às recomendações procedimentais que se seguem.

1. Manutenção de uma prática de correspondência regular entre as instâncias responsáveis pela gestão da integração de imigrantes dos Estados europeus

O estágio confirmou que a recolha de evidência empírica sobre o desempenho da integração tem lugar no meio operacional, no trabalho de implementação de políticas públicas pelo organismo competente. Perante um desafio de integração à escala europeia, a promoção do diálogo entre as instâncias de administração pública responsáveis por aquela matéria constitui um importante veículo de partilha e reprodução de *expertise*. Exemplos de boas práticas no sentido da promoção da correspondência ao nível europeu fornecidos pela experiência de estágio foram a composição de uma lista de contactos de responsáveis pela área da integração de organismos de Estados europeus homólogos do BAMF, a coordenação da participação alemã no *Programa de Aprendizagem Mútua* da Direcção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão da Comissão Europeia, que promove a troca de conhecimentos práticos na área da integração através de visitas de estudo de delegações de outros Estados (ver Konle-Seidl, 2018: 47), e o posicionamento activo do BAMF em plataformas de cooperação europeia como a *Rede Europeia da Integração* e a *Rede Europeia para as Migrações*.

2. Valorização do trabalho de investigação na preparação da definição de prioridades temáticas para o desenvolvimento de projectos de integração social

O ponto 3.2., que abordou a iniciativa da Assessoria 310 de fornecimento de impulsos temáticos ao trabalho de desenvolvimento de projectos de integração social, reconhece a vantagem que a orientação daquelas medidas por prioridades temáticas apresenta para a sustentabilidade e eficiência da integração, pois contribui para a resposta a necessidades conjunturais imediatas de cada grupo-alvo. A experiência de estágio demonstrou, contudo, que a mais-valia na definição de prioridades temáticas depende da aposta numa investigação rigorosa e constante. Deve, portanto, ser antecedida por um trabalho preparatório de observação e avaliação de fenómenos e debates políticos e sociais e de políticas públicas em torno da integração, assim como de cooperação regular com o centro de investigação competente. Este último aspecto foi repetidamente invocado durante o estágio como ponto a melhorar no trabalho da assessoria.

3. Promoção da coesão social através de medidas de orientação sociocultural e transmissão de valores para além do reforço curricular da oferta de integração

O carácter recíproco da integração, objecto de frequente referência ao longo deste relatório, denota tratar-se de um processo bilateral que requer a partilha de responsabilidades entre o imigrante e a sociedade de acolhimento, compondo-se, por isso, da inclusão e da coesão social. Como se verificou, a promoção de medidas de orientação sociocultural e transmissão de valores vai de encontro à reciprocidade da integração ao contribuir para a harmonização de diferenças culturais, e, por conseguinte, a prevenção de disposições da sociedade de acolhimento adversas à inclusão social. O estágio suscitou, no entanto, a insuficiência do reforço de medidas curriculares, como o prolongamento da componente de orientação sociocultural do curso de integração ou o reforço do módulo de transmissão de valores do curso de orientação sociocultural para requerentes de asilo, sendo recomendável o seu complemento por medidas não-curriculares, de acompanhamento quotidiano do imigrante, como a aplicação móvel «Ankommen» (ver BAMF, 2016h), e de incremento de oportunidades de contacto entre nacionais e imigrantes, como o projecto de diálogo intercultural «Kitchen on the Run» (ver Über den Tellerrand, 2015).

4. Adaptação de estruturas e medidas preexistentes a novos grupos-alvo e criação de medidas destinadas a grupos-alvo com necessidades especiais de integração

Face ao desafio de integração de novos grupos-alvo com necessidades especiais (refugiados e requerentes de asilo), torna-se imprescindível uma adequação de conceitos e conteúdos das medidas de integração. Por um lado, dada a inviabilidade da concepção de raiz de medidas personalizadas num curto-prazo, a adequação deve passar pelo aproveitamento de estruturas e medidas preexistentes, tornando-as mais flexíveis na resposta às necessidades particulares e voláteis dos seus beneficiários. Por outro lado, o enquadramento curricular da oferta de integração regular deve ter em conta medidas especiais para grupos-alvo com necessidades de aprendizagem particulares, como analfabetos, vítimas de trauma, mulheres refugiadas, jovens e pais imigrantes.

5. Encadeamento sistemático de domínios e medidas de integração

A implementação de uma estratégia de integração holística e coerente pressupõe a interligação sistemática de medidas de integração dos domínios abordados (aprendizagem da língua, inserção no mercado de trabalho e integração na sociedade), princípio que está na origem da criação de «cadeias de financiamento». Trata-se de uma aproximação

que tem em vista coordenar jurisdições e actores, desde a formulação de políticas públicas à sua implementação local, por forma a rentabilizar ao máximo as fontes de financiamento e garantir a transição congruente entre as fases do processo de acolhimento e integração.

6. Delimitação transparente dos objectivos da agenda política e da agenda operacional de integração

A experiência de estágio expôs a frequente sobreposição da agenda política federal ao mandato da Assessoria 310 como um dos principais obstáculos à concretização dos objectivos da unidade orgânica. Por um lado, o dispêndio de tempo e meios em actividades como a preparação de agendamentos da direcção ou a prestação de serviços de informação a candidatos a deputados no contexto da campanha para as eleições legislativas de 24 de Setembro de 2017, prejudicou o cumprimento de prazos restritos de outras tarefas da assessoria. Por outro lado, a sujeição da formulação de impulsos temáticos às prioridades políticas do Governo Federal entrou em conflito com a tematização de tópicos mais urgentes no meio operacional. A promoção da delimitação orgânica de funções afectas a cada uma das agendas (política e operacional), permite descongestionar processos de trabalho e garante a imparcialidade da orientação temática das medidas de integração. Neste sentido, o plano de criação de um «Grupo 33», dedicado à coordenação autónoma das delegações externas, desempenhou uma tentativa de delimitação orgânica e funcional do BAMF.

7. Criação de práticas uniformes de medição da integração

A exploração da implementação de medidas de monitorização, controlo e avaliação dos efeitos do trabalho de integração, i.e., através da formação de funcionários e da sucessiva geração de indicadores e parâmetros para os âmbitos de actuação visados, consistiu numa prática de controlo de qualidade que atravessou toda a experiência de estágio. No contexto comunitário europeu, porém, a coexistência de padrões distintos de medição da integração dificulta a aprendizagem mútua e a comparação de progressos e regressões entre Estados-membros. O caso austríaco fornece um exemplo de referência da listagem de indicadores e parâmetros da integração (*Statistik Austria*, 2016), revisto durante o estágio, que ressalta a necessidade de promoção de padrões uniformes de medição dos efeitos da integração ao nível da UE, no sentido da resposta a grupos-alvo comuns.

8. *Desenvolvimento da estratégia de integração ao nível local*

A integração tem lugar ao nível local, nos contextos imediatos de residência. Esta realidade coloca um conjunto de desafios ao acesso de imigrantes às medidas de integração, pois a capacidade de recursos e infraestruturas ao nível regional e local tende a ser heterogénea. A cooperação com a comissão especial «Integração no Meio Rural» revelou a importância da aposta na promoção da atractividade dos meios rurais e localidades com escassez de infraestruturas, no sentido de combater dinâmicas de segregação nos centros urbanos. Para o efeito, é recomendável a implementação de medidas de encaminhamento local para os locais dos cursos de integração (guias voluntários de integração), de capacitação local de voluntários (projecto «*House of Resources*»³⁵), de reconversão funcional das autoridades de estrangeiros para centros de acolhimento (projecto-piloto «*Ausländer-behörden-Willkommensbehörden*»), de adensamento da rede de serviços locais de integração (reprodução e interligação de serviços públicos, i.e., delegações do BAMF, delegações da BA, centros de emprego, etc.) e de coordenação de actores no terreno.

9. *Correspondência regular e metódica com parceiros da sociedade civil*

Uma parte significativa do financiamento e do trabalho operacional de integração de imigrantes é viabilizada por actores da sociedade civil, como fundações, organizações de imigrantes, associações culturais, religiosas e recreativas e voluntários. A cooperação com estes parceiros, i.e., através da sua capacitação (acções de formação do BAMF para a multiplicação de voluntários) e da coordenação de esforços no terreno, torna-se imprescindível à implementação de políticas públicas ao nível local. Exemplos desta cooperação suscitados no estágio foram a promoção do diálogo com grandes fundações e a cooperação, recomendada no relatório «*Integração nos Meios Rurais*», com as principais associações de desenvolvimento rural. De outro modo, a estreita e regular cooperação com organismos internacionais, como o ACNUR, explorada ao longo deste relatório, veicula a transmissão e exploração de *expertise* sobre o acolhimento e a integração de refugiados.

Em conclusão, a experiência de estágio sugere uma aproximação fundada na articulação e no aproveitamento conjugado e eficiente dos contributos de todas as instâncias e jurisdições disponíveis, numa lógica transversal e multinível. A tarefa de integrar o imigrante a longo-prazo em todos os nichos da sociedade de acolhimento obriga ao empenho

³⁵ Projecto do BAMF que fornece recursos e serviços de informação ao trabalho local de organizações de imigrantes, através de 14 centros de apoio que abrangem todo o território federal (BAMF, 2016i: s.n.).

recíproco constante, à manutenção e ao aprofundamento do diálogo e à susceptibilidade a compromissos das duas partes. Para o efeito, e conhecendo as características do desafio conjuntural de crise migratória, são dignas de recomendação a observância de práticas de correspondência regular e metódica entre actores e níveis de decisão envolvidos no processo, como veículos de mútua informação/sensibilização, partilha de aprendizagens, criação de transparência e coordenação e rentabilização de meios e recursos, a especialização de medidas para necessidades particulares, com ênfase no desenvolvimento contínuo da transmissão de valores e da orientação sociocultural, assim como a independência dos processos de trabalho na área da integração que, em última análise, fornece um enquadramento favorável à determinação e realização imparcial, e em tempo útil, de objectivos da agenda operacional.

Projecto de homogeneidade política idealizada que hoje se confronta com a fraca coesão entre os seus compostos, a União Europeia vê-se no início de um árduo percurso na resposta a um dos mais preocupantes desafios à sua estabilidade interna. A experiência de estágio, num contexto de integração de imigrantes que serve de amostra paradigmática da conjuntura de crise à escala europeia, fornece importantes referências para uma actuação conjugada, destinadas a orientar boas-práticas de inclusão e coesão social. Mas, na carência obstinada de entendimento político, resta o ávido apelo ao empenho e à disponibilidade dos cidadãos, porque, como aprendi, a integração é acima de tudo um processo recíproco.

Bibliografia

Registo de referências bibliográficas e electrónicas

Abraham, D. (2016). The refugee crisis and Germany: From migration crisis to immigration and integration regime. *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.2746659

Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: a conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166-191. doi:10.1093/jrs/fen01

Alexander, M. A. (2003). Comparing local policies toward migrants: An analytical framework, a typology and preliminary survey results. In R. Penninx, K. Kraal, M. Martiniello, & S. Vertovec (Eds.), *Citizenship in European Cities. Immigrants, local politics and integration policies* (pp. 57-84). Aldershot: Ashgate.

Auel, K. (2014). Intergovernmental relations in German federalism: Co-operative federalism, party politics and territorial conflicts. *Comparative European Politics*, 12(4/5), 422-443. doi: 10.1057/cep.2014.13

BAFl (1999). *Ein Gebäude – Viele Namen: Eine Gebäudegeschichte*. Nürnberg: BAFl.

BAMF (2010). *Bundesweites Integrationsprogramm: Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung*. Nürnberg: BAMF.

BAMF (2011a, February 2). *Abteilungen*. Retrieved from <http://www.bamf.de/DE/Das-BAMF/Aufbau/Abteilungen/abteilungen-node.html>

BAMF (2011b, February 28). *Schutzgewährung im Asylverfahren*. Retrieved from <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2011/20110225-schutzquote.html>

BAMF (2013). *Berufsbezogene Deutschsprachförderung: Das ESF-BAMF-Programm*. Köln: BAMF.

BAMF (2015a, November 26). *Was heißt gute Bleibeperspektive?* Retrieved from <https://www.bamf.de/SharedDocs/FAQ/DE/IntegrationskurseAsylbewerber/001-bleibeperspektive.html>

BAMF (2015b). *Modellprojekt Ausländerbehörden Willkommensbehörden. Der Werkzeugkoffer für Ausländerbehörden: Arbeitswerkzeuge für eine Entwicklung zur Willkommensbehörde*. Nürnberg: BAMF.

BAMF (Referat 311) (2015c). *Blickpunkt Integration 2015: Sonderausgabe zum Jubiläum*. Nürnberg: BAMF.

BAMF (2016a, April 14). *Bundesamt: Von der Dienststelle zum Bundesamt*. Retrieved from <http://www.bamf.de/DE/DasBAMF/Chronik/Bundesamt/bundesamt-node.html>

BAMF (Referat Statistik). (2016b, October 15). *Standortkarte des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge* [Map]. Nürnberg: BAMF.

BAMF (2016c, April 20). *Anlage 1 zum Trägerrundschreiben 09/2016: Informationen zur Maßnahme KompAS der Bundesagentur für Arbeit*. Retrieved from http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationskurse/Kurstraeger/Traegerrundschreiben/2016/traegerrundschreiben-09_20160420_Anlage-01.html

BAMF (2016d). *Niederschwellige Seminarmaßnahme zur Integration ausländischer Frauen (Frauenkurse)*. Nürnberg: BAMF. Retrieved from https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Flyer/frauen-ik_niederschwellige-seminarmn_de.pdf?__blob=publicationFile

BAMF (Referat 311). (2016e). *Projektjahrbuch 2015: Potenziale nutzen – Integration fördern*. Nürnberg: BAMF.

BAMF (Referat 119) (2016f). *Das Bundesamt in Zahlen 2015: Asyl, Migration und Integration*. Nürnberg: BAMF.

BAMF (2016g, November 3). *Eintragung in Kursnet*. Retrieved from <http://www.bamf.de/DE/Infothek/TraegerIntegrationskurse/Organisatorisches/Kursnet/kursnet-node.html>

BAMF (2016h, December 2). *Ankommen: Ein Wegbegleiter für Ihre ersten Wochen in Deutschland*. Retrieved from <http://ankommenapp.de/APP/DE/Startseite/startseite-node.html>

BAMF (2016i, November 2). *Houses of Resources*. Retrieved from <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/Integrationsprojekte/HouseOfResources/houses-of-resources-node.html>

BAMF (2017a, April 10). *Kursarten für spezielle Zielgruppen*. Retrieved from <http://www.bamf.de/DE/Infothek/TraegerIntegrationskurse/Paedagogisches/Kursarten/kursarten-node.html>

BAMF (2017b). *Kurrikulum für einen bundesweiten Orientierungskurs: Überarbeitete Neuauflage für 100 UE – April 2017*. Nürnberg: BAMF.

BAMF (2017c, November 22). *Berufsbezogene Deutschsprachförderung (gem. § 45a AufenthG)*. Retrieved from <http://www.bamf.de/DE/Willkommen/DeutschLernen/DeutschBeruf/Bundesprogramm-45a/bundesprogramm-45a-node.html>

BAMF (2017d, September 29). *Integrationsprojekte*. Retrieved from <http://www.bamf.de/DE/Infothek/Projekttraeger/Integrationsprojekte/integrationsprojekte-node.html>

BAMF (2017e). *Das Bundesamt in Zahlen 2016: Asyl, Migration und Integration*. Nürnberg: BAMF.

BAMF (2017f) *Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2017*. Nürnberg: BAMF. Retrieved from http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201612-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile

BAMF (2017g). *Asylgeschäftsstatistik für den Monat Januar 2017*. Nürnberg: BAMF. Retrieved from http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201701-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.pdf?__blob=publicationFile

BAMF (Referat 310). (2017h). Abschlussbilanz „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“: Rückblick auf ein erfolgreiches Modellprojekt und Impulse für die Zukunft. Nürnberg: BAMF.

BAMF (2017i, August 24). *Organisational chart of the Federal Office for Migration and Refugees* [Chart]. Retrieved from http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Sonstige/organigramm.pdf?__blob=publicationFile

BAMF (Projektgruppe Integration). (2017j, March 22). Im Zielprozess kann der IK spätestens 2 Monate nach Berechtigung/Verpflichtung starten. In BAMF (chair), *Das Pilotprojekt „Neuer Zusteuierungsprozess“*. Presented at the BAMF ReKo-Tagung, Nürnberg.

BAMF (Referat 312). (2018). *Leitfaden für die Beantragung, Durchführung und Abrechnung eines gemeinwesenorientierten Integrationsprojektes*. Nürnberg: BAMF. Retrieved from http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Integrationsprojekte/gew-projekte_gwo07_leitfaden-beantragung.pdf?__blob=publicationFile

Baringhorst, S. (2013). Paradigmenwechsel in der deutschen Migrations- und Integrationspolitik. In P. Schimany & H. D. von Loeffelholz (Eds.), *Beiträge zur Migrations- und Integrationsforschung: Aus Anlass des 60-jährigen Bestehens des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge* (pp. 44-63). Nürnberg: BAMF.

- Bendel, P. (2014). Coordinating immigrant integration in Germany: Mainstreaming at the federal and local levels. Brussels: Migration Policy Institute Europe.
- Benz, A. (2007). Inter-regional competition in co-operative federalism: New modes of multi-level governance in Germany. *Regional and Federal Studies*, 17(4), 421-436. doi: 10.1080/13597560701691797
- Bertelsmann-Stiftung (2017). Willkommenskultur im „Stresstest“: Einstellung in der Bevölkerung 2017 und Entwicklung und Trends seit 2011/2012. *Programm Integration und Bildung*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Blätte, A. (2014). *Einwandererverbände in der Migrations- und Integrationspolitik 1998-2006: Zugang, Normen und Tausch*. Wiesbaden: Springer. doi:10.1007/978-3-531-93105-0
- BMAS (2016). *Darstellung der Maßnahmen der Bundesregierung für die Sprachförderung und Integration von Flüchtlingen*. Berlin: Bundesregierung.
- BMI (2005, January 3). *Fragen und Antworten zum Zuwanderungsgesetz*. Retrieved from <https://www.personalabteilung.tu-berlin.de/fileadmin/abt6/Recht/Zuwanderungsgesetz2005FragenUndAntworten.pdf>
- BMI (2017, September 25). Warum Integration so wichtig ist. Retrieved November 15, 2017, from <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/gesellschaft-integration/integration/integration-bedeutung/integration-bedeutung-node.html>
- Borkert, M., & Bosswick, W. (2007). Migration policy-making in Germany: Between national reluctance and local pragmatism? (IMISCOE working paper No. 20). Amsterdam: IMISCOE.
- Bundesregierung (2012). *Nationaler Aktionsplan Integration: Zusammenhalt stärken – Teilnahme verwirklichen*. Berlin: Bundesregierung.
- Caponio, T., & Jones-Correa, M. (2017). Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. doi:10.1080/1369183X.2017.1341705
- Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*, 27(2), 205-227. doi:10.1111/j.1747-7379.2004.tb00222.x

- Costa, P. M. (2016). A política portuguesa de integração de imigrantes: Uma análise dos dois primeiros planos de integração. In B. Bäckström, P. M. Costa, R. Albuquerque, & L. Sousa (Eds.), *Políticas de igualdade e inclusão: reflexões e contributos* (pp. 32-59). Lisboa: CEMRI/Universidade Aberta.
- Croucher, S. (2015). The politics of immigration in multilevel states: governance and political parties. *Ethnic and Racial Studies*, 38(13), 2424-2426.
- Deutscher Landkreistag (2016). Integration von Flüchtlingen in ländlichen Räumen: Strategische Leitlinien und Best Practices. Berlin: Deutscher Landkreistag & Viventure.
- Entzinger, H. (2000). The dynamics of integration policies: A multidimensional model. In R. Koopmans & P. Statham (Eds.), *Challenging immigration and ethnic relations politics: Comparative European perspectives*, pp. 97-118. Oxford: Oxford University Press.
- Entzinger, H., & Biezevelt, R. (2003). *Benchmarking in immigrant integration* (Report No. DG JAI-A-2/2002/006). Rotterdam: Erasmus University.
- Esser, H. (2001). *Integration und ethnische Schichtung* (Working paper No. 40, 2001). Mannheim: Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Konle-Seidl, R. (2018). *Integration of refugees in Austria, Germany and Sweden: Comparative analysis. Study for the EMPL Committee* (Study No. PE 614.200). Brussels: European Parliament, Directorate General for Internal Policies.
- Frey, B., & Eichenberger, R. (1999). *The new democratic federalism for Europe: Functional, overlapping, and competing jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Glick-Schiller, N., & Çağlar, A. (2009). Towards a comparative theory of locality in Migration Studies: Migrant incorporation and city scale. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35(2), 177-202. doi:10.1080/13691830802586179
- Green, S. (2004). Immigration and integration policy: Between incrementalism and non-decisions. In S. Green & W. E. Paterson (Eds.), *Governance in contemporary Germany: The semisovereign state revisited* (pp. 190-211). Cambridge: University Press.
- Griesbeck, M. (2002). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und seine Aufgaben im Bereich der Integration. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 9(2002), 303-306.

Grote, Janne (2017). *Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland: Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)* (Working Paper No. 73). Nürnberg: BAMF.

Guiraudon, V., & Lahav, G. (2000). A reappraisal of the state sovereignty debate: The case of migration control. *Comparative Political Studies*, 33(2), 163-195.

Gunlicks, A. B. (2003). *The Länder and German federalism*. Manchester: University Press.

Haas, E. B. (1958). *The uniting of Europe: Political, social and economic forces, 1950-1957*. Stanford: University Press.

Hans, S. (2016). Theorien der Integration von Migranten – Stand und Entwicklung. In H. U. Brinckmann & M. Sauer (Eds.), *Einwanderungsgesellschaft Deutschland* (pp. 23-50). Wiesbaden: Springer. doi:10.1007/978-3-658-05746-6_2

Heckmann, F. (2006). *Integration and integration policies: IMISCOE network feasibility study*. Bamberg: European Forum for Migration Studies.

Heckmann, F. (2016). *Understanding the creation of public consensus: Migration and integration in Germany, 2005 to 2015*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.

Hepburn, E., & Zapata-Barrerro, R. (Eds.) (2014). *The politics of immigration in multi-level states: governance and political parties*. London: Palgrave Macmillan.

Holmes, S. M., Castañeda, H. (2016). Representing the “European refugee crisis” in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death. *American Ethnologist*, 43(1), 12-24.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European integration online papers*, 5(11). Retrieved from <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>

Hunger, U., & Metzger, S. (2011). *Kooperation mit Migrantenorganisationen. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge*. Nürnberg: BAMF.

IOM (2017). *Integration and social cohesion. Key elements for reaping the benefits of integration* (Thematic paper: Integration and Social Cohesion). Geneva: IOM.

Jeffery, C. (2007). Towards a new understanding of multi-level governance in Germany? The federalism reform debate and European integration. *Politische Vierteljahresschrift*, 48(1), 17–27.

- Kreienbrink, A. (2013). 60 Jahre Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Kontext der deutschen Migrationspolitik. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 11-12/2013, 397-448.
- Kreienbrink, A. (2015). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in deutschen und europäischen Mehrebenensystem. In Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2015: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (pp. 54-68). Baden-Baden: Nomos.
- Lockwood, D. (1964). Social Integration and System Integration. In G. K. Zollschan & W. Hirsch (Eds.), *Explorations in social change* (pp. 244-257). London: Routledge.
- Mannitz, S., & Schneider, J. (2014). Vom „Ausländer“ zum „Migrationshintergrund“: Die Modernisierung des deutschen Integrationsdiskurses und seine neuen Verwerfungen. In B. Nieswand & H. Drotbohm (Eds.), *Kultur, Gesellschaft, Migration: Die reflexive Wende in der Migrationsforschung* (pp. 69-96). Wiesbaden: Springer.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multilevel governance in the EC. In A. W. Cafruny, & G. G. Rosenthal (Eds.), *The state of the European Community: The Maastricht debates and beyond, vol. 2* (pp. 391-410). London: Longman.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
- Maximum Nachhilfe- und Sprachschule (2016). *Integrationskursplan Maximum*. Retrieved from <http://www.maximumnachhilfe.de/kursangebote/sprachkurse/integrationskurs/>
- Miller, D. (1999). Bounded citizenship. In K. Hutchings & R. Dannreuther (Eds.) *Cosmopolitan Citizenship* (pp. 60-80). London: MacMillan. doi:10.1007/978-1-349-14623-9
- Moore, C., Jacoby, W., & Gunlicks, A. B. (2008). Introduction: German federalism in transition? *German Politics*, 17(4), 393-407. doi:10.1080/09644000802490329
- Moravcsik, A. (1998). The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht. Ithaka, New York: Cornell University Press.
- Mouzelis, N. (1997). Social and system integration: Lockwood, Habermas, Giddens. *Sociology*, 31(1), 111-119.

- Musch, E. (2011). Integration durch Konsultation? Konsensbildung in der Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland und den Niederlanden. In C. Frantz, L. Missinne, L. Terfrüchte, F. Wielenga, M. Wilp, & A. Zimmer (Eds.), *Zivilgesellschaftliche Verständigungsprozesse vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, vol. 5, Münster: Waxmann.
- Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952.
- Palermo, F., & Kössler, K. (Eds.). (2017). *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford: Hart Publishing.
- Penninx, R. (2005). Integration of migrants: economic, social, cultural and political dimensions. In M. Macura, A. L. MacDonald, & W. Haug (Eds.), *The new demographic regime: Population challenges and policy responses* (pp. 137-151). Geneva: United Nations.
- Penninx, R., & Garcés-Mascareñas, B. (2016). The concept of integration as an analytical tool and as policy concept. In B. Garcés-Mascareñas & R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe: Contexts, levels and actors* (pp. 11-30). Dordrecht: Springer. doi:10.1007/978-3-319-21674-4_2
- Rietig, V. (2016). *Moving beyond crisis: Germany's new approaches to integrating refugees into the labor market*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute.
- Robinson, V. (1998, November). Defining and measuring successful refugee integration. *Proceedings of ECRE International Conference on Integration of Refugees in Europe, Antwerp*. Brussels: ECRE.
- Sächsische Staatskanzlei (2016, December 22). *Faktencheck Integration: Kommunale Integrationskoordinatoren*. Retrieved from <http://www.willkommen.sachsen.de/42898.htm>
- Schakel, A. H. (2016). Applying multilevel governance. In H. Keman & J. J. Woldendorp (Eds.), *Handbook of research methods and applications in political science* (pp. 97-110). Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmid, A. (2009). Change Management im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. In T. Bönders, Y. Dorf, & R. Müller (Eds.), *Kompetenz und Verantwortung in der Bundesverwaltung: 30 Jahre Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung* (pp. 303-311). München: C. H. Beck.

Schmitter, P. C. (2004). Neo-Neofunctionalism. In A. Wiener & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory* (pp. 45-74). Oxford: University Press.

Schneider, J. (2012). *Maßnahmen zur Verhinderung und Reduzierung irregulärer Migration: Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk* (EMN Working Paper 41). Nürnberg: BAMF.

Scholten, P., Collet, E., & Petrovic, M. (2016). Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2). doi:10.1177/0020852315612902

Scholten, P. W. A. (2013). Agenda dynamics and the multi-level governance of migrant integration. The case of Dutch migrant integration policies. *Policy Sciences*, 46(2013), 217-236. doi:10.1007/s11077-012-9170-x

Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. In B. Garcés-Mascareñas, & R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe: contexts, levels and actors* (pp. 91-108). Cham: Springer Open. doi:10.1007/978-3-319-21674-4_6

Scholten, P., & van Nispen, F. (2015). Policy analysis and the „migration crisis”: Introduction. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(1), 1-9. doi: 10.1080/13876988.2015.1006408

Schröther, A., Fahrinkrug, S., & Lehwald, M. (2017, May 23). Von der Ankunft bis zur Integration zusammen mit dem BAMF und der BA - am Beispiel eines Schutzsuchenden mit guter Bleibeperspektive. In Bundesagentur für Arbeit (chair), *Gruppenforum A: Vom Flüchtling zum Arbeitnehmer*. Presented at the 3. Bund-Ländertreffen Integration of BAMF/BA, Berlin.

Schulte, B. (2009, September 30). *Regierungsbezirke Deutschlands 1981-2008* [Translated map]. Retrieved from https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Government_regions_of_Germany#/media/File:Administrative_Districts_of_Germany_1981-2008.svg

SMS (2016, October). *Kleine Anfrage der Abgeordneten Marion Junge, Fraktion DIE LINKE*. [Bundestag plenary letter]. Drs. No.: 6/6587 (DF-0141.51-16/934).

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2017, March 31). *Minister Schmeltzer: NRW legt konkreten 10-Punkte-Integrationsplan vor*. Retrieved from <https://www.land>

nrw/de/pressemitteilung/minister-schmeltzer-nrw-legt-konkreten-10-punkte-integrationsplan-vor

Stadt Nürnberg, Amt für Stadtforschung und Statistik für Nürnberg und Fürth (2017). *Nürnberg in Zahlen 2017*. Nürnberg: Stadt Nürnberg.

Statistik Austria (Kommission für Migrations- und Integrationsforschung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften). (2016). *Migration und Integration: Zahlen, Daten, Indikatoren 2016*. Viena: Statistik Austria.

Steinert, O. (2007). Integrationsförderung in Deutschland: Die Aufgaben des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. In L. Schmahl (Ed.), *Integration von Migranten: Intentionen, Programme und Perspektiven* (pp. 27-42). Brühl: Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: ‘Where does it come from? What is it? Where is it going?’. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817-837. doi:10.1080/13501763.2013.781818

Süssmuth, R. (2001). *Zuwanderung gestalten, Integration fördern: Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“*. Berlin: BMI.

SVR (2017). *Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa*. Berlin: SVR.

Thränhardt, D. (2008). Integrationskonsens, pessimistische Erinnerungen und neue Herausforderungen durch die Globalisierung. In G. Schultze, et al. (Eds.), *Einwanderungsgesellschaft Deutschland: Wege zu einer sozialen und gerechten Zukunft* (pp. 45-60). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Topçu, C. (2017, April 17). *Türken in Deutschland: Dieses Votum sagt nicht, was alle Deutschtürken denken*. Retrieved from <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-04/deuschtuerken-tuerkei-referendum-volksabstimmung-recep-tayyip-erdogan>

Tortola, P. D. (2017). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research*, 56, 234-250. doi: 10.1111/1475-6765.12180

Über den Tellerrand e. V. (2015, April 13). *Kitchen on the Run*. Retrieved from <http://www.kitchenontherun.org>

UNHCR (2017, April 3). *Was wir tun*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/dach/de/was-wir-tun/advocacy>

Vodafone Stiftung (2017). *Chancen und Voraussetzungen für ein Integrationsministerium auf Bundesebene: Eine Studie des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel*. Düsseldorf: Vodafone Stiftung.

Wollmann, H. (2004). The two waves of territorial reforms of local government in Germany. In J. Meligana (Ed.), *Redrawing local government boundaries* (pp. 106-129). Vancouver: UBC.

Zapata-Barrero, R., Caponio, T., & Scholten, P. (2017). Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policy. *International Review of Administrative Science*, 83(2), pp. 241-246. doi:10.1177/0020852316688426

Zincone, G., & Caponio, T. (2006). The multilevel governance of migration. In R. Peninx, M. Berger, & K. Kraal (Eds.), *The dynamics of international migration and settlement in Europe: A state of the art* (pp. 269-304). Amsterdam: University Press.

Registo de legislação consultada

Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), 05.08.1997, BGBl I 1997 (Nr. 57), p. 2022.

§§ 43-45 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG), 25.02.2008, BGBl I 2008 (Nr. 6), pp. 182-184.

§ 75 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG), 25.02.2008, BGBl I 2008 (Nr. 6), p. 199.

§ 5 Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet (Ausländergesetz – AuslG), 09.07.1990, BGBl I 1990 (Nr. 34), p. 1356.

Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (Deutschsprachförderverordnung - DeuFöV), 04.05.2016, according to § 45(a), para. 3 AufenthG, 20.10.2015, BGBl I 2015 (Nr. 40) § 3(7), p. 1728.

Förderrichtlinie für Maßnahmen zur gesellschaftlichen und sozialen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern; Gemeinsame Förderrichtlinie von BMI und BMFSFJ, 20.01.2010, GMBI 2010 (Nr. 13), pp. 264-266.

§ 16(a) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz), 23.05.1949, BGBl 1949 I (Nr. 1), p. 3.

§ 20(1) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz), 23.05.1949, BGBl I 1949 (Nr. 1), p. 3.

§ 28 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz), 23.05.1949, BGBl I 1949 (Nr. 1), p. 4.

§§ 30-31 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz), 23.05.1949, BGBl I 1949 (Nr. 1), p. 4.

§§ 70-74 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz), 23.05.1949, BGBl I 1949 (Nr. 1), pp. 8-9.

§§ 83-87 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz), 23.05.1949, BGBl I 1949 (Nr. 1), pp. 11-12.

Verordnung über die Durchführung von Integrationskursen für Ausländer und Spätaussiedler (Integrationskursverordnung – IntV), 17.12.2004, BGBl I 2004 (Nr. 68), pp. 3370-3375.

Dritte Verordnung zur Änderung der Integrationskursverordnung, 21.06.2017, BGBl I 2017 (Nr. 39), pp. 1875-1876.

§ 45 Sozialgesetzbuch (SGB III) – Drittes Buch Arbeitsförderung, 01.04.2012, BGBl I 2008 (Nr. 64), pp. 2917-2928.

Lista de Figuras

Figura	Título	Pág.
<i>Figura 1.</i>	Esquema representativo das sobreposições de domínios e dimensões do conceito de <i>integração</i> na literatura.	72
<i>Figura 2.</i>	Diagrama cronológico da evolução das utilizações teóricas do conceito de <i>governança multinível</i> na literatura.	73
<i>Figura 3.</i>	Linha cronológica dos marcos históricos do BAMF na área da integração.	74
<i>Figura 4.</i>	Esquema em pirâmide representativo da estrutura administrativa da República Federal da Alemanha.	77
<i>Figura 5.</i>	Mapa da evolução das regiões administrativas da República Federal da Alemanha entre 1981 e 2008.	78
<i>Figura 6.</i>	Organograma simplificado do BAMF com amostra de leitura.	79
<i>Figura 7.</i>	Diagrama representativo do processo de acolhimento, integração e inserção no mercado de trabalho e da transição de jurisdições entre o BAMF e a BA.	80
<i>Figura 8.</i>	Procedimento do BAMF de candidatura a financiamento e seriação de projectos de integração social.	82
<i>Figura 9.</i>	Procedimento abreviado de encaminhamento do imigrante para o curso de integração, de acordo com o projecto-piloto « <i>Neuer Zusteuerungsprozess</i> ».	104
<i>Figura 10.</i>	Diagrama da presença e do funcionamento descentralizados do BAMF no Estado federado da Baviera.	105
<i>Anexo A</i>	Mapa das dependências do BAMF no território da República Federal da Alemanha	109
<i>Anexo B</i>	Organograma do BAMF	110

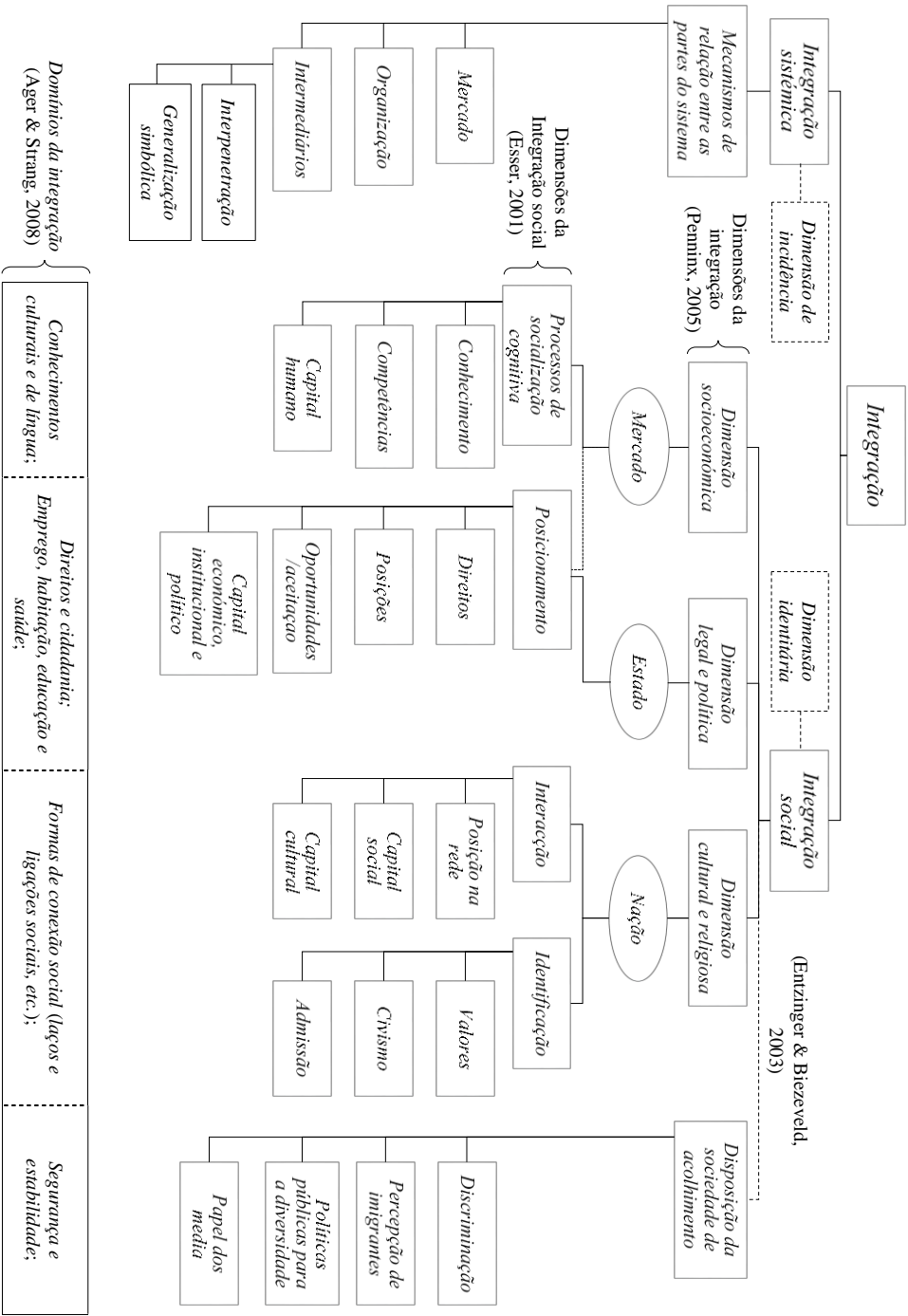
Lista de Tabelas

Tabela	Título	Pág.
<i>Tabela 1.</i>	Exemplo de planificação da realização de cursos de integração por uma entidade promotora certificada, entre 13.09.2016 e 19.07.2017, numa escola de ensino de línguas em Nuremberga.	81
<i>Tabela 2.</i>	Representação de principais domínios de actividade, âmbitos temáticos e tarefas da Assessoria 310.	102
<i>Tabela 3.</i>	Plano de tarefas e prioridades temáticas do Departamento 3 para 2017.	106

Apêndice A

Figura 1. Esquema representativo das sobreposições de domínios e dimensões do conceito de integração na literatura.

Fonte: Esquema construído com recurso a Ager & Strand (2008), Entzinger & Biezeveld (2003), Esser (2001) e Penninx (2005)³⁶.

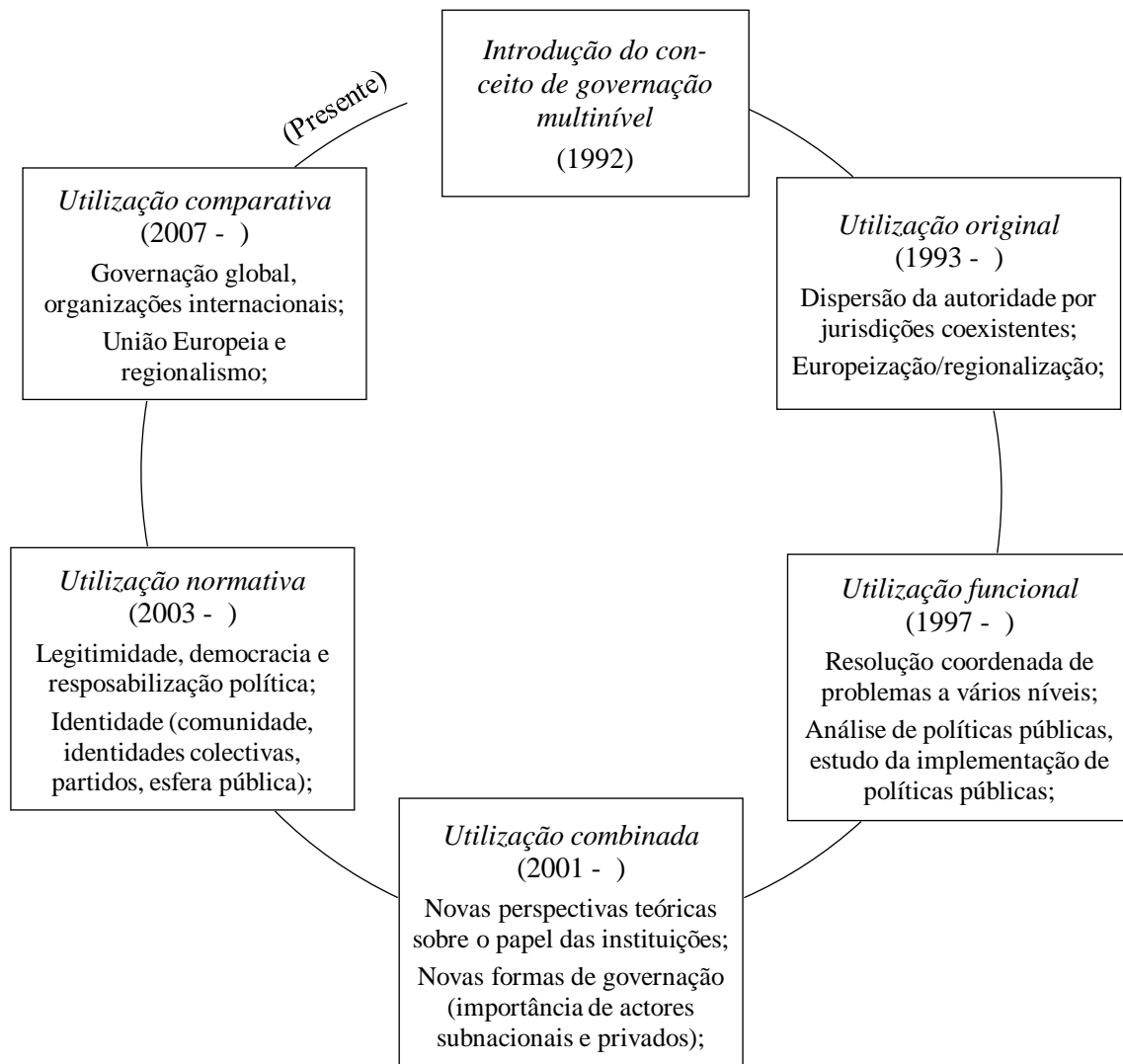


³⁶ O esquema serve o propósito de síntese das abordagens de definição do conceito de integração estudadas, pelo que não representa, necessariamente, todo o âmbito de operacionalização visado pelos autores.

Apêndice B

Figura 2. Diagrama cronológico da evolução das utilizações teóricas do conceito de *governança multinível* na literatura.

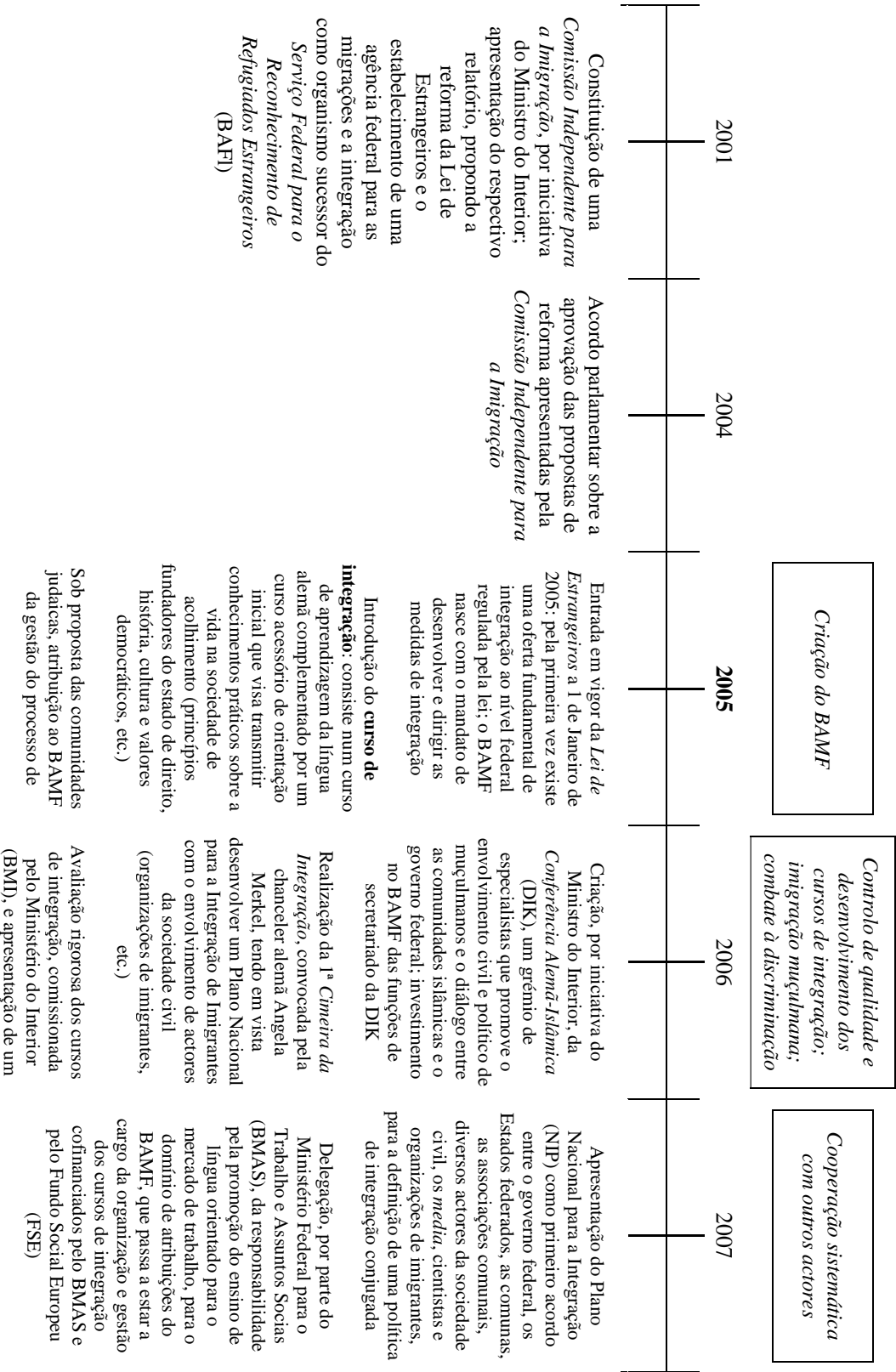
Fonte: Diagrama de autoria própria, construído com base em Stephenson (2013: 832).



Apêndice C

Figura 3. Linha cronológica dos marcos históricos do BAMF na área da integração.

Fonte: Figura de autoria própria, criada com base na revista *Blickpunkt Integration 2015* (BAMF, 2015c: 4-7).



Cooperação sistematizada com outros actores; ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho (FSE-BAMF)					Reforma dos métodos de avaliação das medidas de integração					Desenvolvimento e financiamento de projectos de integração; integração através da					Promoção de uma cultura de boas-vindas e do reconhecimento									
2008					2009					2010					2011					2012				
Introdução de um exame de naturalização que prevê a avaliação, através do BAMF, de conhecimentos dos estrangeiros sobre os direitos e deveres inerentes à cidadania alemã					Introdução de um exame de competências de linguagem a realizar no final do módulo de aprendizagem da língua do curso de integração, que serve de certificado da proficiência de estrangeiros na língua alemã nos níveis A2 e B1 (segundo o QECR)					Apresentação do <i>Programa Federal para a Integração</i> , que reúne um registo sumário das medidas de integração da República Federal, dos Estados federados, das comunas e de entidades do sector privado, e fornece recomendações ao desenvolvimento dessas medidas					Publicação de um conjunto de normas a orientar a promoção e gestão de projectos de integração, com apelo ao maior envolvimento de organizações de imigrantes					Divulgação, na 5.ª Cimeira sobre a Integração, do <i>Plano de Acção Nacional para a Integração</i> (NAP-I); o plano visa alargar e aprofundar as medidas do Plano Nacional para a Integração de 2007, promover o seu carácter vinculativo e tornar a política de imigração medível através da fixação de metas concretas para os cursos de integração				
Introdução, publicação do regulamento e abertura de licitações públicas do programa de ensino da língua alemã orientado para a inserção do imigrante no mercado de trabalho do Fundo Social Europeu (programa FSE-BAMF)					Uniformização dos métodos de avaliação dos cursos de orientação inicial através da introdução de um exame universal de conhecimentos do imigrante sobre a vida na sociedade alemã					Início da estratégia de estabelecimento e promoção de uma «cultura de boas-vindas e de reconhecimento» como novo domínio de actuação a enquadrar o trabalho de integração do BAMF, com o objectivo de promoção de valores de tolerância e de coesão social e de combate à discriminação					Entrada em funcionamento de uma linha de atendimento telefónico para o reconhecimento de qualificações profissionais obtidas no estrangeiro									

<i>Promoção de uma cultura de boas-vindas e do reconhecimento</i>	<i>Verificação de competências</i>	<i>Acolhimento e integração de refugiados; aceleração de processos</i>	<i>Acolhimento e integração de refugiados; integração no meio rural; aceleração de processos</i>	<i>Transparência e coordenação das ofertas de integração; aceleração de processos e melhoria do acesso às ofertas de integração</i>
2013	2014	2015	2016	2017
<p>Aposta no desenvolvimento das estruturas de organizações de imigrantes ao nível federal, no sentido de profissionalizar o seu trabalho e de promover a sua correspondência com outros actores envolvidos na integração</p> <p>Início do primeiro projecto-modelo de integração da República Federal e dos Estados federados «<i>Ausländerbehörden-Willkommensbehörden</i>»: num período de 2 anos, prevê acompanhar a evolução de dez agências de estrangeiros para centros de acolhimento de imigrantes e a publicação das suas recomendações conclusivas na forma de uma «caixa de ferramentas», com instruções práticas dirigidas às agências locais de estrangeiros</p>	<p>Operacionalização de uma linha de atendimento telefónico para o aconselhamento personalizado de imigrantes em torno de assuntos como a chegada ao país de destino, títulos de permanência, aprendizagem da língua, reconhecimento de qualificações, inserção no mercado de trabalho, etc.</p> <p>Início de um projecto-piloto para a verificação e a activação antecipadas das competências de imigrantes, no sentido da sua rápida e eficiente inserção nas estruturas de encaminhamento da Agência Federal para o Trabalho (BA) e no mercado de trabalho</p>	<p>Atribuição ao BAMF da gestão do programa «<i>Integração através da Qualificação</i>» (IQ) do Ministério Federal para o Trabalho e Assuntos Sociais (BMAS), que visa melhorar o acesso ao mercado de trabalho de imigrantes com qualificações adquiridas no estrangeiro</p> <p>Incorporação, com a entrada em vigor da Lei para a Aceleração do Processo de Asilo, do ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho no art. 45.º da Lei para a Imigração</p>	<p>Entrada em vigor, a 1 de Agosto de 2016, da <i>Lei para a Integração</i></p> <p>Introdução de uma oferta de cursos de ensino de língua orientado para o mercado de trabalho, que deverá substituir, até ao final de 2017, o programa equivalente financiado pelo Fundo Social Europeu (FSE-BAMF)</p>	<p>Medidas especiais para o acolhimento de refugiados: introdução de cursos de alfabetização na escrita latina, capacitação dos instrutores dos cursos de integração para o trabalho com vítimas de trauma, etc.</p> <p>Introdução de uma oferta de 11 módulos de orientação básica e aprendizagem da língua para requerentes de asilo com perspectiva incerta de permanência; início dos respectivos cursos; apoio a imigrantes impedidos pelo seu estatuto de permanência de participarem no curso de integração</p>

Apêndice D

Figura 4. Esquema em pirâmide representativo da estrutura administrativa da República Federal da Alemanha.

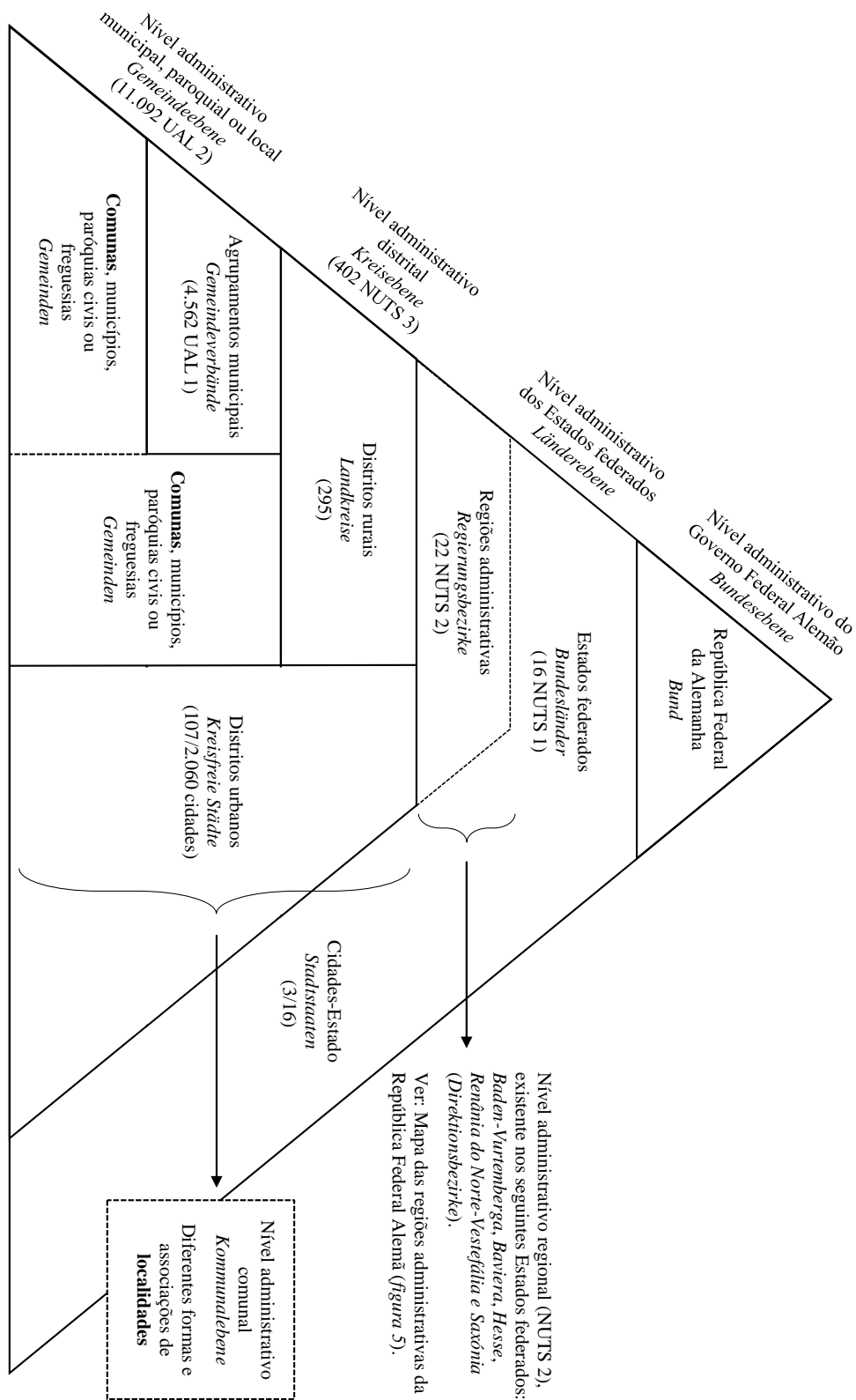
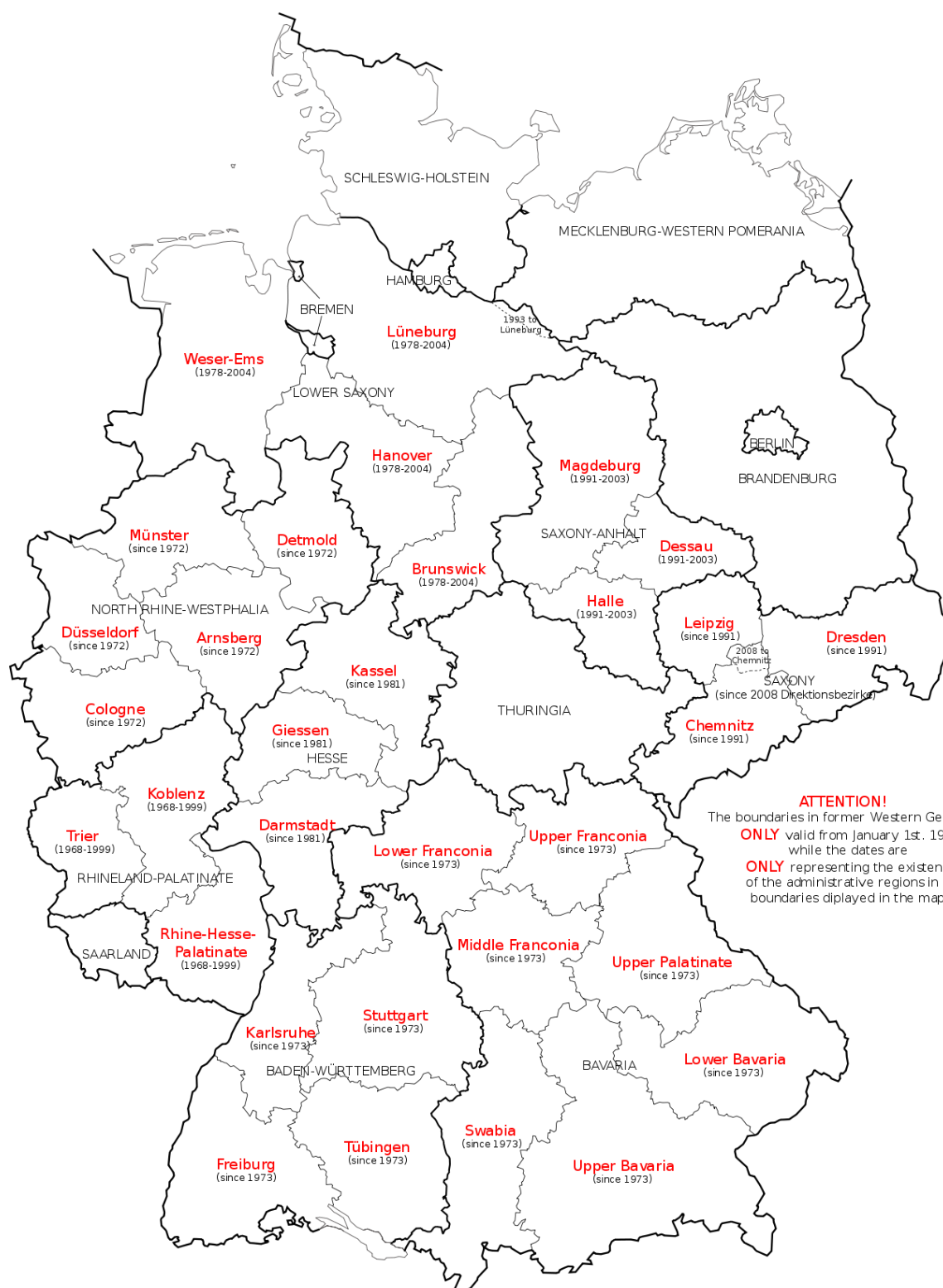


Figura 5. Mapa da evolução das regiões administrativas da República Federal da Alemanha entre 1981 e 2008.

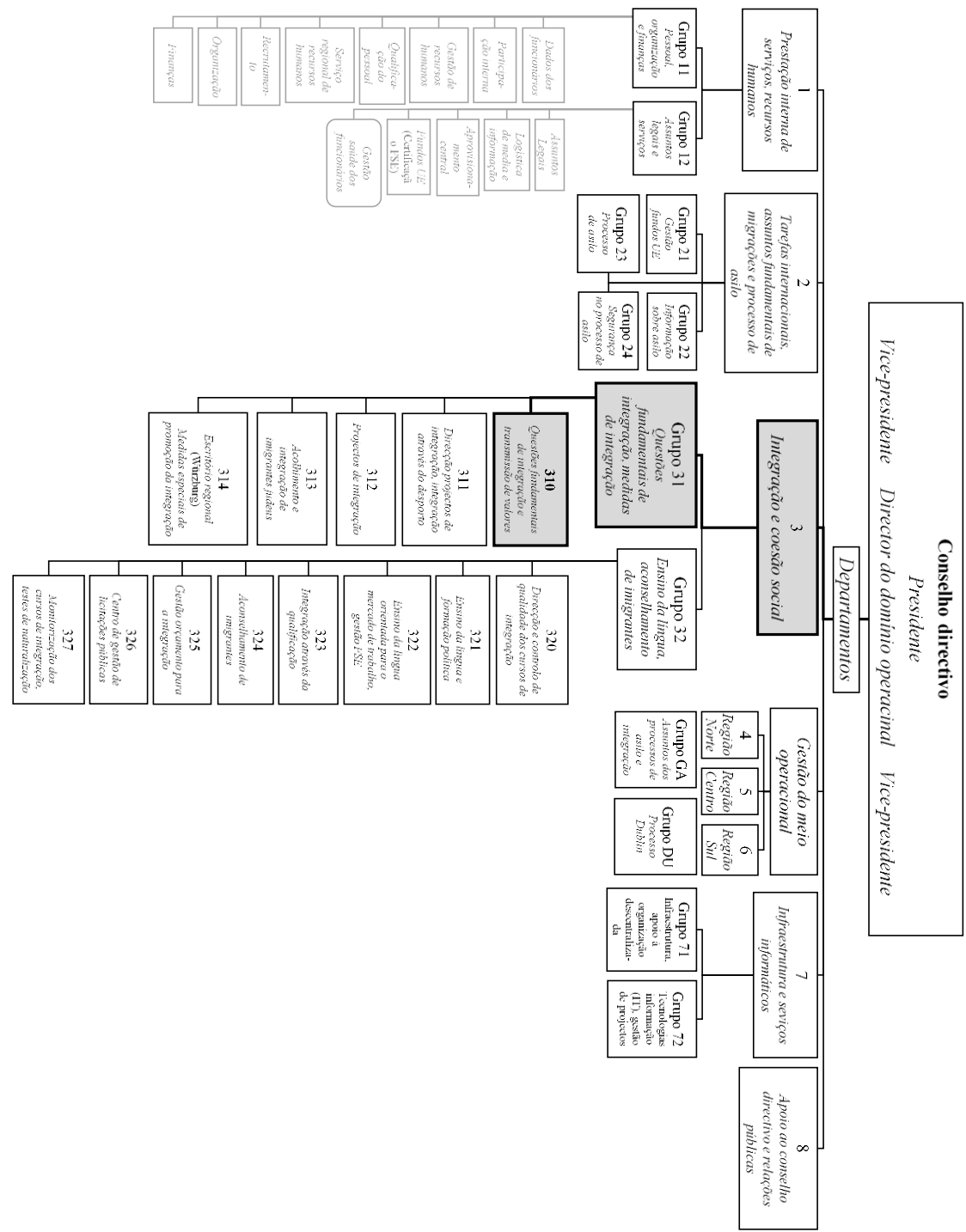
Fonte: Schulte (2009: s.n.).



Apêndice E

Figura 6. Organograma simplificado do BAMF com amostra de leitura³⁷.

Fonte: Figura de autoria própria, construída com base no organograma do BAMF (BAMF, 2017i: s.n.), disponível no Anexo B (p. 110).

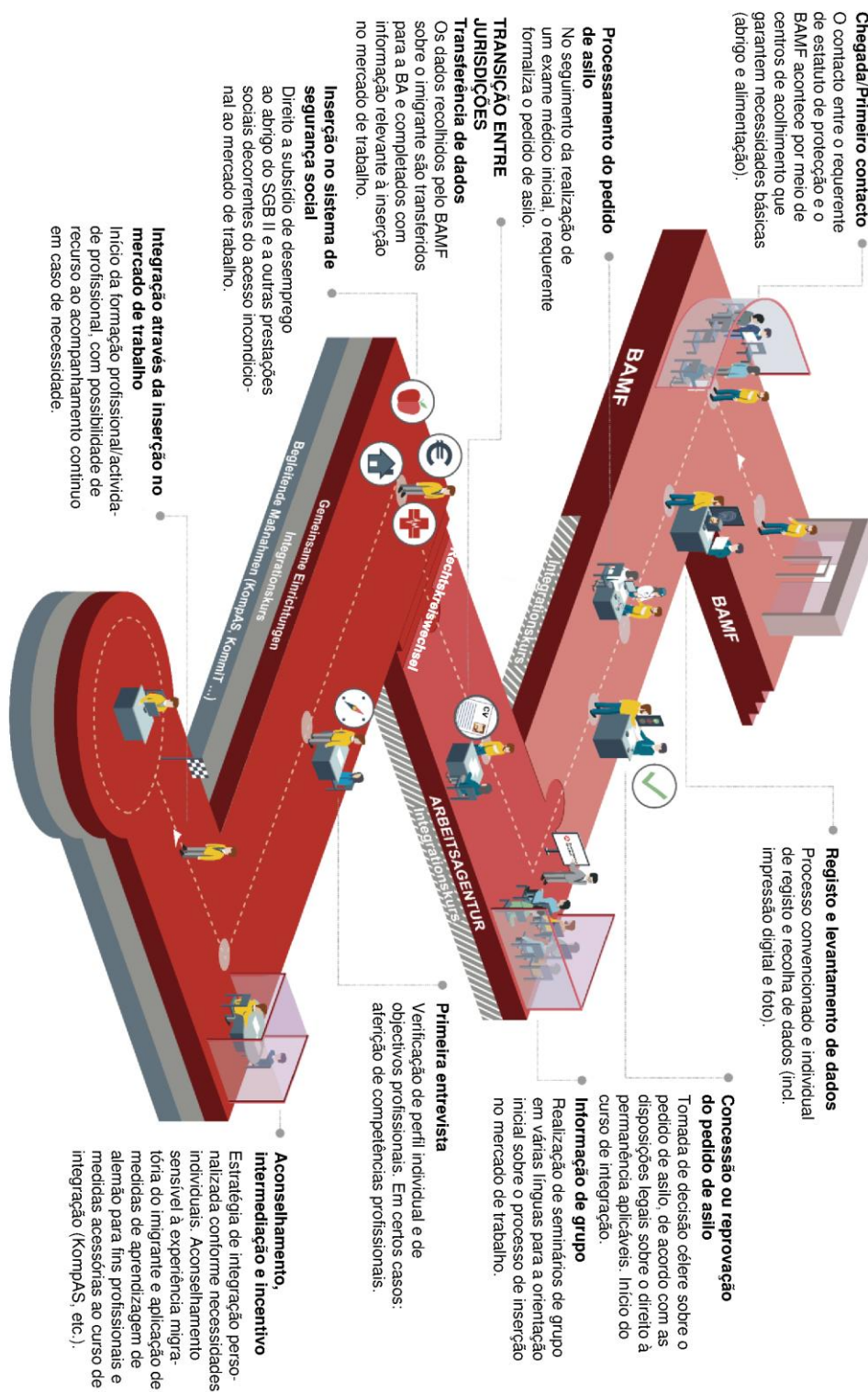


³⁷ Departamento, Grupo de Trabalho e Assessoria de realização do estágio colocados em evidência.

Apêndice F

Figura 7. Diagrama representativo do processo de acolhimento, integração e inserção no mercado de trabalho e da transição de jurisdições entre o BAMF e a BA.

Fonte: Tradução própria de diagrama apresentado pela BA no 3º Encontro do Governo Federal e dos Estados Federados sobre a Integração (Schröther, Fahrinkrug & Lehwald, 2017: s.n.).



Apêndice G

Tabela 1. Exemplo de planificação da realização de cursos de integração por uma entidade promotora certificada, entre 13.09.2016 e 19.07.2017, numa escola de serviços de explicação e ensino de línguas em Nuremberga.

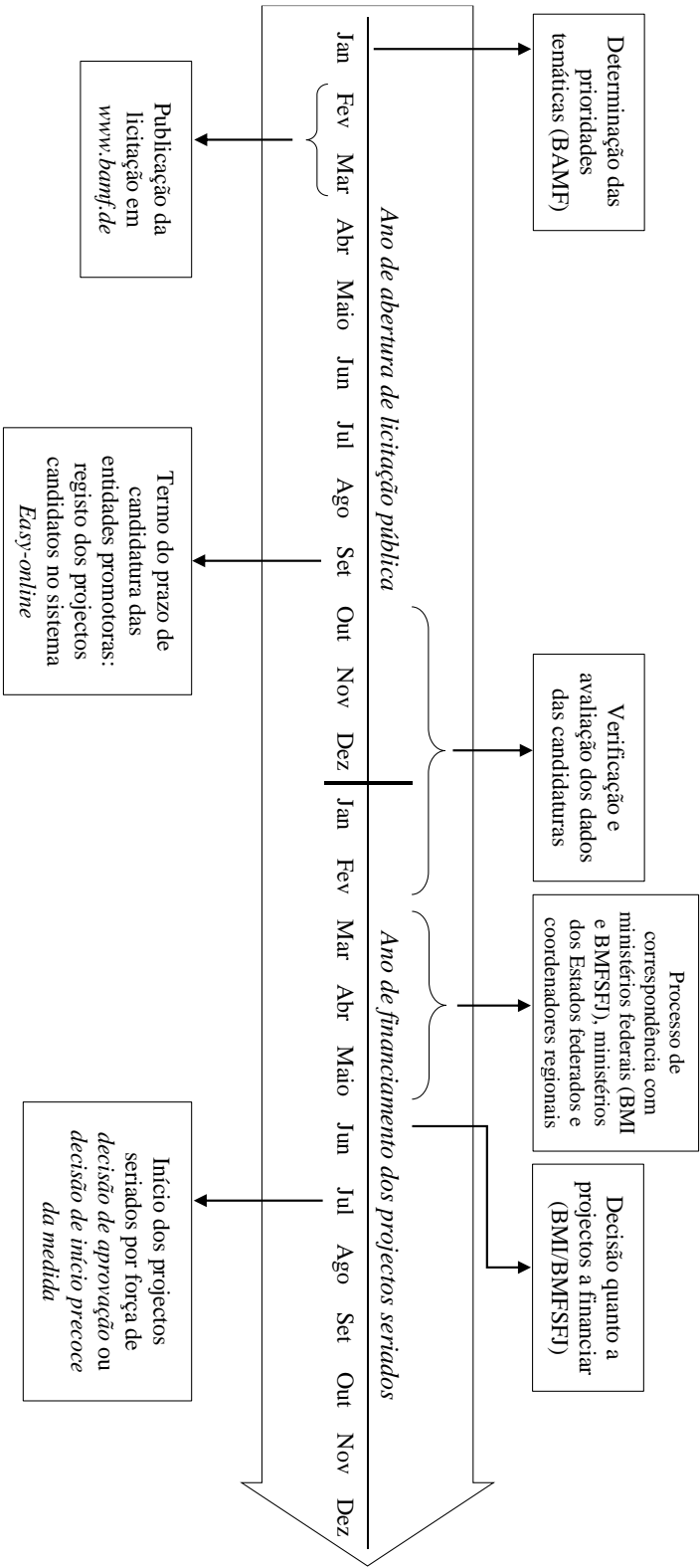
Fonte: Maximum Nachhilfe- und Sprachschule (2016: s.n.).

Maximum Nachhilfe- und Sprachschule											
Entidade Promotora	N.º Curso/ Turma	Módulo 1 (A1.1) 100 × 45 min.	Módulo 2 (A1.2) 100 × 45 min.	Módulo 3 (A2.1) 100 × 45 min.	Módulo 4 (A2.2) 100 × 45 min.	Módulo 5 (B1.1) 100 × 45 min.	Módulo 6 (B1.2) 100 × 45 min.	Módulo «Viver na Alemanha» 100 × 45 min.	Vagas	Horário	Carga horária (UL/semana)
	31						26.09.2016	12.10.2016	7	2ª - 6ª (18h00 - 21h15)	20
	34						17.10.2016	16.11.2016	5	2ª - 6ª (08h30 - 12h30)	25
	35			13.09.2016	21.10.2016	29.11.2016	19.01.2017	23.02.2017	10	2ª - 6ª (18h00 - 21h15)	20
	37			26.09.2016	25.10.2016	24.11.2016	22.12.2016	02.02.2017	3	2ª - 6ª (08h30 - 12h30)	25
	39		18.10.2016	17.11.2017	15.12.2016	26.01.2017	23.02.2017	23.03.2017	0	2ª - 6ª (08h30 - 12h30)	25
	40		18.10.2016	17.11.2016	15.12.2016	26.01.2017	23.02.2017	23.03.2017	0	2ª - 6ª (13h00 - 17h00)	25
	41	19.09.2016	09.11.2016	22.12.2016	20.02.2017	04.04.2017	29.05.2016	13.07.2017	4	2ª - 5ª (18h00 - 21h15)	16
	43	24.10.2016	23.11.2016	21.12.2016	01.02.2017	01.03.2017	29.03.2017	05.05.2017	2	2ª - 6ª (08h30 - 12h30)	25
	44	21.11.2016	19.12.2016	30.01.2017	27.02.2017	27.03.2017	26.04.2017	29.05.2017	13	2ª - 6ª (13h00 - 17h00)	25
	45	16.01.2017	13.02.2017	13.03.2017	10.04.2017	17.05.2017	21.06.2017	19.07.2017	22	2ª - 6ª (08h30 - 12h30)	25
	46	16.01.2017							22	2ª, 3ª e 5ª (18h00 - 21h15)	12
	47	02.03.2017							22	2ª - 6ª (08h30 - 12h30)	25
	48	30.03.2017							22	2ª - 5ª (18h00 - 21h15)	16
	49	28.04.2017							22	2ª - 6ª (08h30 - 12h30)	25
	50	02.05.2017							22	2ª - 6ª (13h00 - 17h00)	25

Apêndice H

Figura 8. Procedimento do BAMF de candidatura a financiamento e seriação de projectos de integração social.

Fonte: Diagrama de autoria própria, construído com base em BAMF (2017d: s.n.).



Apêndice I – Descrição das actividades do estágio curricular.

1. Acompanhamento e apoio do trabalho da Assessoria 310

O levantamento dos principais domínios de actividade e âmbitos temáticos da Assessoria 310, realizado numa reunião geral de assessoria de 21 de Março de 2017, revelou ser um exercício útil à organização das tarefas acompanhadas durante o estágio por categorias com objectivos concretos no âmbito da estratégia de integração implementada pelo BAMF. Com base nos apontamentos da reunião geral, a *tabela 2*³⁸ faz corresponder as principais tarefas da unidade orgânica às categorias suscitadas.

Por forma a conservar uma perspectiva *macro*, referente ao desempenho da estratégia de integração da República Federal, a análise que se segue contempla as actividades de acompanhamento e apoio do trabalho da assessoria conforme os objectivos do domínio de actividade e do tema em que se inserem, em vez de se limitar ao relato cronológico da sua realização. As categorias apontadas na reunião geral de 21 de Março de 2017 foram: consultoria em assuntos fundamentais de integração e transmissão de valores, reticulação e gestão da correspondência entre actores e níveis de governo e prestação interna de serviços.

1.1. Consultoria em assuntos fundamentais de integração e transmissão de valores

1.1.1. Gestão digital de informação – Criação de um diagrama informativo sobre a presença e o funcionamento do BAMF na Baviera

No âmbito do apoio à redacção de um relatório para um estudo da assessoria sobre os desafios à integração de imigrantes nos meios rurais, conduzido pela comissão especial «*Integração no Meio Rural*», construi um esquema alusivo à presença das dependências externas do BAMF em funcionamento no Estado federado da Baviera. Esta tarefa constou de uma recomendação da comissão especial para a optimização da comunicação entre o BAMF e as comunas através do desenvolvimento da oferta de informação sobre medidas locais de integração. Seguindo as instruções da recomendação, adaptei o esquema ao formato de diagrama por forma a poder servir de ferramenta de informação às comunas sobre a localização das delegações regionais na Baviera e o respectivo número de coordenadores regionais em exercício de funções, os distritos servidos por cada delegação, as funções da central e dos coordenadores regionais do BAMF e mudanças resultantes da entrada em

³⁸ Apêndice J – *Tabela 2*: Representação de principais domínios de actividade, âmbitos temáticos e tarefas da Assessoria 310 (p. 102).

vigor da *Lei para a Integração* (2016). O diagrama, construído com recurso a ferramentas *Microsoft Office* com base num trabalho prévio de recolha e tratamento de informação, encontra-se reproduzido, de forma simplificada, na *figura 10* (ver p. 105).

1.1.2. *Compreensão da integração* – Análise e avaliação do plano de integração da Renânia do Norte-Vestefália

O estudo da estratégia de integração de imigrantes para o ano 2017 do Estado federado da Renânia do Norte-Vestefália suscitou, para o BAMF, um interesse particular, pois trata-se do Estado federado mais populoso da República Federal e com maior proporção de estrangeiros residentes, sendo que aqui viviam, em Março de 2017, 25% de todos os estrangeiros da Alemanha (BAMF, 2017e: 105).

A tarefa serviu de preparação à futura correspondência entre o BAMF e o Ministério para a Integração daquele Estado federado, com vista à partilha de *expertise* em torno da integração, nomeadamente por ocasião da participação da vice-presidente do BAMF num painel de debate dedicado ao tema «Desafios à integração de refugiados na Alemanha», realizado a 10 de Março de 2017 em Berlim.

Um pilar fundamental do plano de integração daquele Estado federado consiste na implementação da iniciativa «*Komm-An NRW*», um programa de financiamento de cidades, municípios e voluntários no terreno para a concretização de medidas de integração. O programa pretende, por um lado, criar «pontos de encontro» em todos os centros urbanos do Estado federado que colocam à disposição do imigrante uma oferta básica de aconselhamento, informação e orientação sobre assuntos como a inscrição na escola, possibilidades de prática de desporto, o associativismo local e valores e boas práticas de civismo, como a separação de lixo domésticos. Por outro lado, o programa reforça estruturas de integração preexistentes, através do incentivo ao voluntariado, da qualificação de voluntários, da multiplicação de *Centros Comuns de Integração* e da subsidiarização de profissionais na área da pedagogia social (*Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen*, 2017, s.n.).

1.1.3. *Gestão digital de informação* – Listagem dos programas do Governo Federal para o financiamento de medidas nas áreas da integração e da coesão social

Uma das principais tarefas da competência de gestão de informação da assessoria consistiu no desenvolvimento de uma lista de programas de integração de imigrantes de nível federal, tendo por objectivos aumentar a transparência da informação sobre as fontes

de financiamento, apurar relações de cooperação entre o Governo Federal e outros actores e impulsionar a criação e actualização regular de uma base de dados dos meios de promoção da integração da República Federal, como instrumento de consulta interna para as assessorias e possível serviço de informação às entidades beneficiárias de financiamento.

Desenvolvi esta tarefa em cinco fases: pesquisa e recolha de informação, organização da informação, registo dos dados numa tabela pesquisável utilizando a ferramenta de edição de folhas de cálculo *Microsoft Excel*, submissão da tabela e do projecto à apreciação das assessorias competentes e elaboração de um esboço definitivo da base de dados de programas de integração de nível federal, seguindo os contributos das assessorias.

Na primeira fase, desenvolvi um trabalho rigoroso de investigação de programas de integração promovidos pelos ministérios federais e organismos dependentes e procedi à recolha de dados sobre: características gerais de cada programa, destinatários do financiamento, entidades promotoras, vigência, modalidade e volume do financiamento e datas de início e termo da próxima licitação pública. Na segunda fase, organizei os programas recolhidos pelos subtemas/domínios de actuação correspondentes: coesão social e diálogo intercultural, envolvimento cívico e político, habitação, prática de desporto e actividades de lazer, ensino de alemão, educação e formação e inserção no mercado de trabalho. De seguida, registei os dados numa tabela da folha de cálculo e determinei como critérios de pesquisa dos conteúdos da lista o domínio de actuação do programa, a entidade financiadora e o termo da próxima licitação pública. Na fase de revisão, submeti um primeiro esboço à apreciação das assessorias 311, 312 e 810 (apoio à direcção), por forma a atestar a usabilidade da tabela e adaptar eventuais correcções, recomendações ou acréscimos ao projecto. Em reunião com os membros da Assessoria 310 e aproveitando os contributos das assessorias, ajudei na concepção de um método de trabalho conjunto com as assessorias competentes e entidades financiadoras para a actualização regular da base de dados.

1.1.4. *Compreensão da integração* – Apoio à redacção do discurso de abertura de uma conferência com os coordenadores regionais da integração

O BAMF convocou, para 22 de Março de 2017, uma conferência extraordinária com os coordenadores regionais, com o propósito de informar sobre recentes desenvolvimentos nos processos de acolhimento e integração de imigrantes e as suas implicações no trabalho das delegações regionais. O discurso de abertura da conferência, proferido pela vice-presidente do BAMF, baseou-se num esboço redigido pela Assessoria 310 na sua

função consultora em assuntos de integração, por forma a garantir a veracidade e actualidade da informação transmitida.

Para a redacção do esboço, fui instruído pela assessoria a formular o discurso em torno do tema condutor da coordenação de ofertas locais de integração e a incluir diversos assuntos preocupantes no trabalho dos coordenadores regionais. Entre os subtópicos abordados estiveram: o acesso dificultado de imigrantes afegãos aos cursos de integração devido à diminuição da sua quota de protecção³⁹, os elevados encargos de famílias imigrantes com o deslocamento para os locais de realização dos cursos de integração, a necessidade de promover medidas de conciliação das responsabilidades parentais dos imigrantes com a frequência do curso de integração (por exemplo a facilitação da inscrição dos filhos em idade pré-escolar em creches e infantários), a introdução de uma oferta de aconselhamento especial para mulheres imigrantes, o esclarecimento das funções dos coordenadores regionais num novo projecto-piloto para o encaminhamento do imigrante pelas sucessivas etapas do processo de acolhimento e integração, desde a aprovação do estatuto de protecção, passando pela frequência dos cursos de integração, à inserção no mercado de trabalho, e o desempenho dos cursos de integração no primeiro trimestre de 2017.

1.1.5. *Monitorização e avaliação* – Planificação de um projecto para a elaboração de um relatório de indicadores e parâmetros das medidas de integração do BAMF

A tarefa decorreu de uma decisão da reunião geral de assessoria de 21 de Março de 2017, que previu a promoção de medidas de monitorização, avaliação e incremento da transparência do trabalho de integração desenvolvido pelo BAMF. Uma das medidas propostas consistiu na mensuração dos efeitos da oferta de integração da República Federal com base em indicadores e parâmetros quantitativos e agregáveis, facilitando a enunciação de conclusões sobre o desempenho do trabalho de integração da agência federal.

Seguindo as instruções da assessoria, comecei por esboçar uma proposta de procedimento para a criação de um relatório de indicadores e parâmetros do BAMF, em que delimitei as tarefas a serem realizadas consoante duas fases de trabalho: uma fase preparatória, que consistiu na análise de publicações de referência no âmbito da medição da

³⁹ A quota de protecção refere-se ao número de concessões de asilo, de aprovações do estatuto de refugiado e de reconhecimentos da proibição de deportação em relação ao número total de decisões proferidas pelas autoridades competentes, num determinado período, quanto ao estatuto de protecção (BAMF, 2011b: s.n.).

integração, na recolha de indicadores e parâmetros e na adaptação dos mesmos aos domínios de actuação do trabalho de integração do BAMF; e uma fase de colaboração com as unidades orgânicas competentes para fins de revisão do projecto e elaboração do catálogo.

Depois da aprovação da proposta em reunião de assessoria, desenvolvi a fase preparatória do projecto a ser submetido às unidades orgânicas responsáveis pelos projectos de integração (311 e 312) e pela comunicação externa (810). As tarefas que realizei nesta fase foram as seguintes: análise de relatórios sobre a monitorização e avaliação do trabalho de integração de imigrantes na Alemanha (*Barómetro da Integração e Relatório Anual da Integração do SVR*, estudos periódicos da Agência Federal para a Educação Política (BpB) sobre a participação cívica e política de imigrantes, etc.); análise de um catálogo de indicadores e parâmetros da integração na Áustria (*Statistik Austria*, 2016) como publicação de referência ao catálogo do BAMF e elemento de comparação com os domínios de actuação do trabalho de integração convencionados pelo Governo Federal; e organização dos indicadores e parâmetros suscitados pela publicação de referência por subtemas adequáveis aos domínios de actuação do BAMF na área da integração: educação e aprendizagem de alemão, emprego e desemprego, saúde e bem-estar social, segurança, condições de habitação e segregação urbana, dimensões sociais e identitárias do planeamento familiar e atribuição da nacionalidade.

A segunda fase do projecto ficou pendente por falta de disponibilidade das unidades orgânicas competentes, até à determinação, pela direcção do BAMF, da margem orçamental e temporal à elaboração do relatório. A fase previa o envolvimento das unidades orgânicas do BAMF competentes em cada domínio de actuação, no sentido da aplicação dos indicadores e parâmetros recolhidos a actuais medidas de integração social, a consulta do *Centro de Investigação* do BAMF para fins de aconselhamento na área da medição da integração e revisão metodológica e o envolvimento do Departamento 8 nas fases de edição e publicação do relatório final.

1.2. Reticulação e gestão da correspondência na área da integração

1.2.1. Prestação de serviços de correspondência internacional – Recolha e verificação dos contactos de responsáveis pela direcção de organismos ou repartições de gestão pública da integração nos Estados europeus

A assessoria foi incumbida pela vice-presidente do BAMF de registar as informações de contacto dos responsáveis pela direcção de organismos de Estados europeus equiparáveis ao BAMF, ou, de preferência, do departamento competente na área da integração de imigrantes. A tarefa visou facilitar a correspondência e a partilha de *expertise* em torno da implementação de políticas de integração e veicular a cooperação entre estruturas nacionais de administração pública na Europa.

A pesquisa levada a cabo para recolha de informação revelou o carácter heterogéneo dos Estados europeus quanto à forma de institucionalização da gestão pública de movimentos migratórios, e, por conseguinte, diferenças significativas na gestão da integração de imigrantes. Em Portugal, por exemplo, ao contrário do que se sucede na Alemanha, a definição e execução de políticas públicas para a integração não obedece à coordenação central de um organismo público sob dependência ministerial; a área da integração, por sua vez, não constitui parte do mandato da autoridade competente em matéria de migrações e asilo, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF). Com efeito, Costa (2016) reconhece a fragilidade da coordenação política e a ausência de uma intervenção coerente e articulada do Estado português na integração de imigrantes. Esta tende a ser assumida, na prática, por um conjunto de entidades públicas descentralizadas e actores da sociedade civil em parceria com o Alto Comissariado para as Migrações (ACM), instituto público sob tutela da Presidência do Conselho de Ministros que intervém na execução de políticas públicas de imigração, definidas de acordo com as prioridades sectoriais dos ministérios.

A multiplicidade de modelos e formas de institucionalização nacionais da gestão pública da integração foi a principal dificuldade sentida no apuramento de interlocutores adequados ao diálogo, ao nível administrativo, entre os Estados europeus na área da integração de imigrantes. Da pesquisa efectuada, com recurso aos sítios na *internet* de governos nacionais (entre outros), resultou uma listagem provisória de possíveis interlocutores, confirmados em contacto telefónico com os respectivos departamentos.

1.2.2. *Diálogo entre o Governo Federal e os Estados federados – Apoio à organização dos Encontros do Governo Federal e dos Estados federados sobre a Integração*

No âmbito da sua função de correspondência entre actores e níveis de governo, a Assessoria 310 organiza encontros periódicos entre representantes do Governo Federal, dos Estados federados e das comunas para o debate de assuntos actuais da integração de imigrantes. Durante o estágio, estive envolvido na planificação do 2º Encontro, realizado

a 7 de Fevereiro de 2017 em Berlim, e em actividades de concepção, organização e avaliação de resultados do 3ª Encontro, realizado a 23 e 24 de Abril de 2017, também em Berlim, evento em que tive a oportunidade de participar presencialmente como assistente de organização.

1.2.3. *Cooperação com as comunas* – Apoio à organização de um workshop com a KGSt

A parceria entre o BAMF e a KGSt, associação que presta serviços de consultoria em gestão administrativa comunal, tem constituído um importante canal de diálogo entre os níveis federal e comunal em torno de assuntos de integração. Esta cooperação tem sido desenvolvida pela Assessoria 310 através da organização de *workshops* pontuais, com um grupo de participantes limitado a 20 especialistas daquela associação e de outras entidades envolvidas no trabalho de integração de imigrantes nas comunas.

Este formato de diálogo entre níveis administrativos tem por objectivos a partilha de experiências e exemplos de boas práticas de integração de imigrantes nas comunas de acordo com os temas propostos pela Assessoria 310 e aprovados pelo Grupo 31, a divulgação da oferta local de integração do Governo Federal, a troca de informações sobre as medidas de integração das comunas e o desenvolvimento de estratégias conjugadas.

No âmbito desta actividade, as minhas tarefas consistiram no apoio à concepção de um esboço do plano conceptual e da ordem de trabalhos do 2º *Workshop* BAMF/KGSt, na sua apresentação às assessorias 311, 312 e 324 (aconselhamento de imigrantes adultos) e na sua adaptação às recomendações das assessorias. Tendo em consideração os assuntos prioritários da agenda do BAMF para a integração, a Assessoria 310 propôs como tema do *workshop*, previsto para Outubro de 2017, a coordenação de ofertas de orientação inicial e o aconselhamento social. O tema escolhido visou, por um lado, focar o debate em assuntos como a transmissão de valores, a reforma da estrutura de coordenação regional da integração, a ampliação das funções dos coordenadores regionais e o desenvolvimento da oferta local de aconselhamento de imigrantes (através de medidas de encaminhamento do imigrante para os serviços locais de aconselhamento, etc.), e, por outro lado, esclarecer questões frequentes dos parceiros comunais, como o procedimento do BAMF após reconhecimento do estatuto de protecção e possibilidades de afirmação do BAMF como entidade de coordenação central da integração ao nível local.

1.2.4. *Meio rural* – Apoio à elaboração de um relatório sobre os desafios à integração no meio rural

Uma das actividades que desenvolvi em conjunto com a comissão «*Integração no Meio Rural*», grupo de trabalho dentro da Assessoria 310, consistiu na revisão do relatório final daquela comissão sobre os desafios à integração de imigrantes nas regiões rurais da República Federal da Alemanha. As tarefas que desenvolvi foram as seguintes: leitura do relatório e análise das principais fontes consultadas, revisão da estrutura e do formato do relatório para melhoria da legibilidade, criação de um índice dos conteúdos, organização e adição dos documentos anexos e formatação gráfica do relatório de acordo com as normas de publicação do BAMF.

1.2.5. *Diálogo entre o Governo Federal e os Estados federados* – Registo das medidas de integração dos Estados federados

Em colaboração com a Assessoria 311, elaborei uma tabela em formato *Microsoft Excel* para a listagem, categorização e descrição das actuais medidas de integração dos Estados federados. Por inerência à realização desta tarefa, fiquei encarregue da recolha dos dados necessários ao preenchimento da tabela através da gestão da correspondência, por *email*, com os responsáveis dos ministérios competentes de cada Estado federado. A lista final contou com cerca de 130 entradas, organizadas consoante os domínios de actuação do Governo Federal na área de integração (*ver Bundesregierung*, 2012: 8). A tabela serviu de material de suporte do 3º *Encontro do Governo Federal e dos Estados federados sobre a Integração* de 7 de Fevereiro de 2017, e, posteriormente, de ferramenta de consulta para os ministérios dos Estados federados competentes na área da integração.

1.2.6. *Diálogo entre o Governo Federal e os Estados federados* – Pesquisa de informação sobre os Coordenadores Comunaes da Integração da Saxónia

Como se verificou no cronograma da *figura 3*, uma das prioridades da Agenda de 2017 do BAMF consistiu na promoção da transparência e da coordenação de ofertas de integração. Com vista à realização deste objectivo, a Assessoria 310 procedeu à análise de boas-práticas dos Estados federados na coordenação de ofertas de integração de nível distrital e municipal, que possam servir de referência à formulação e implementação de uma estratégia de coordenação de nível federal. Entre os casos analisados esteve um projecto de coordenação da integração nas comunas desenvolvido pelo Ministério para os Assuntos Sociais e a Defesa do Consumidor do Estado federado da Saxónia, lançado em Fevereiro de 2017.

A medida consiste no apoio dos governos distritais nas tarefas de acolhimento e integração de imigrantes, através da formação de profissionais para o exercício de funções de aconselhamento de imigrantes em questões quotidianas e informação sobre as ofertas de integração existentes localmente, sobretudo nos distritos rurais e em municípios com escassez de infraestruturas. Em 2017, um total de 88 coordenadores da integração iniciou as suas funções, sendo que a medida prevê um contingente máximo de dez coordenadores para cada uma das 13 comunas (*Sächsische Staatskanzlei*, 2016: s.n.).

Os *coordenadores comunais da integração* prestam serviços de aconselhamento em assuntos como o alojamento, o acompanhamento e a integração de imigrantes, veiculam a partilha de *expertise* entre distritos e municípios em torno da integração, informam sobre fontes de financiamento das medidas de integração (UE, República Federal e Estados federados), fornecem apoio a iniciativas de promoção da interculturalidade e colaboram com autoridades de estrangeiros nas áreas do asilo e do acolhimento inicial. Na prática, contribuem para aliviar o encargo dos vereadores municipais com a coordenação do acolhimento e da integração de imigrantes, pois facilitam a correspondência entre os actores envolvidos, nomeadamente serviços públicos (autoridades policiais, serviços hospitalares, serviços de emprego) e actores privados (associações e voluntários) (SMS, 2016: s.n.).

1.2.7. *Diálogo entre o Governo Federal e os Estados federados – Acompanhamento da fase de concepção de um projecto-piloto para a coordenação regional de medidas de integração*

Esta actividade insere-se na prioridade temática da agenda de 2017 do BAMF de promoção da transparência e da coordenação de ofertas de integração. Entre Abril e Maio de 2017, acompanhei a fase inicial de um projecto-piloto dirigido pelo BAMF (através da Assessoria 310) em colaboração com a Direcção Regional da Baviera da Agência Federal para o Trabalho e o Ministério do Estado federado da Baviera para o Trabalho e Assuntos Sociais (StMAS). O projecto visou testar um modelo de coordenação e encadeamento de ofertas de integração regionais, sobretudo no domínio do ensino de alemão. As fases de trabalho previstas de acordo com o plano de concretização da assessoria, são representadas na tabela da *figura 13*.

Partindo da experiência prática em sete comunas-modelo (cinco distritos rurais e duas cidades), o projecto-piloto pretende envolver parceiros regionais no diagnóstico e na resolução de obstáculos ao êxito das medidas de ensino de alemão na Baviera, com

vista à adaptação do curso de integração a necessidades locais concretas dos imigrantes. Ao BAMF cabe um papel central de coordenação e monitorização no terreno através do acompanhamento contínuo das ofertas locais de integração (pela Assessoria 310 e pelos coordenadores regionais).

1.2.8. *Prestação de serviços de correspondência internacional: Apoio à supervisão de processos de candidatura*

A Assessoria 310 desempenha funções de supervisão de processos de candidatura de medidas de integração em licitações de fontes de financiamento internacionais (como os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento). Durante o estágio, assisti à supervisão do processo de candidatura da *Humboldt-Viadrina Governance Platform*, um projecto de incentivo à participação política e de promoção de boas práticas de governação, como a observância da legitimidade e sustentabilidade de processos democráticos, ao financiamento da Comissão Europeia através do seu Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), no âmbito de uma convocatória da UE à submissão de propostas em matéria de integração de nacionais de países terceiros.

No âmbito desta actividade, cabe à Assessoria 310 esclarecer questões relacionadas com o processo de candidatura, aconselhar sobre possibilidades de cofinanciamento e verificar a conformidade do projecto candidato com os critérios de candidatura e seriação estipulados pela entidade financiadora.

1.3. *Prestação interna de serviços*

As actividades realizadas dentro desta categoria podem ser organizadas em três conjuntos de tarefas: homogeneização e coordenação de procedimentos, apoio à direcção e observação e avaliação de fenómenos e debates em torno da integração.

1.3.1 *Homogeneização e coordenação de procedimentos – Apoio à informação de candidatos a deputados do Bundestag sobre as medidas de integração nos respectivos círculos eleitorais*

A partir de Janeiro de 2017, o Departamento 3 assumiu a gestão de um serviço de informação a candidatos a deputados do *Bundestag* (Parlamento da República Federal da Alemanha) sobre medidas de integração nas respectivas circunscrições eleitorais, a propósito da preparação da campanha eleitoral para as eleições legislativas federais de 24 de Setembro de 2017.

Neste contexto, acompanhei a função coordenadora da Assessoria 310 no desenvolvimento de um método de recolha dos contributos das assessorias do Departamento 3 em resposta aos requerimentos de informação. Desempenhei tarefas de apoio à criação de um formulário a ser preenchido pelas unidades orgânicas competentes com os principais dados sobre as ofertas de integração nos círculos eleitorais requeridos (medidas locais de integração, ofertas de aconselhamento, entidades parceiras no terreno, etc.), de submissão dos formulários preenchidos e de gestão da correspondência com os requerentes.

1.3.2. *Observação de fenómenos e debates políticos e sociais em torno da integração* – Análise do debate sobre o desempenho da integração na Alemanha

No sentido do apoio à formulação de pareceres públicos informados e imparciais do BAMF perante a comunicação social e do levantamento de tópicos relevantes à redacção de discursos e guiões, a Assessoria 310 desenvolve um trabalho de observação, desconstrução e avaliação de fenómenos e debates na área da integração e de reportagem regular das conclusões da sua investigação à direcção.

O debate político, social e mediático sobre o desempenho da integração observado e avaliado pela assessoria resume-se, no essencial, à questão da integração de imigrantes muçulmanos na sociedade alemã. No primeiro semestre de 2017, foram sobretudo duas ocorrências de significativa exposição mediática que sustentaram este debate, colocando em causa a estratégia de integração da República Federal e o trabalho operacional do BAMF como organismo responsável.

A primeira envolve a perda de credibilidade da DITIB, associação de mesquitas e instituições religiosas, sociais e culturais das comunidades islâmicas turcas na Alemanha e parceiro frequente do BAMF em projectos de integração social, como representante dos interesses dos muçulmanos turcos na esfera pública da sociedade alemã, no seguimento das acusações de espionagem do Governo Federal, de Janeiro de 2017, contra imames daquela associação, que assim terão colaborado com as autoridades turcas na perseguição de membros do *Movimento Gülen*. A segunda prende-se com o resultado da participação de eleitores turcos residentes na Alemanha no *referendo constitucional turco* de 16 de Abril de 2017, que propôs, entre outras reformas políticas, a introdução de um sistema presidencial na Turquia⁴⁰.

⁴⁰ De um total de 1,43 milhões de eleitores inscritos na Alemanha, cerca de 661 mil (46%) participaram no referendo, e, destes, uma maioria de 63,1% manifestou-se a favor da controversa reforma constitucional

Com recurso ao serviço interno diário do BAMF de compêndio de artigos de imprensa sobre a imigração e a integração (BAMF *Presseschnelldienst*) e à pesquisa em jornais diários de referência (*Die Welt*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, *Süddeutsche Zeitung*, etc.), procedi ao levantamento de notícias e artigos de opinião relevantes e à organização das tomadas de posição sobre os debates observados, procurando confrontá-las com um conjunto de questões suscitado em reunião de assessoria: como se definem as metas da integração bem-sucedida, como é construída a identidade e como se deve posicionar o BAMF em relação a assuntos de natureza identitária levantados pelos debates observados, como a transmissão de valores, a dupla nacionalidade e a orientação da política de integração de acordo com as características culturais dominantes da sociedade de acolhimento (definição da «*Leitkultur*»). De seguida, submeti as minhas observações à discussão com os membros da assessoria.

1.3.3. *Apoio à direcção* – Apoio à redacção de guiões de discurso para agendamentos da direcção

No âmbito da preparação de dois agendamentos da direcção do BAMF nos Estados federados da Renânia do Norte-Vestefália e da Renânia Palatinado, a Assessoria 310 ficou encarregue de coordenar os contributos das unidades orgânicas do Departamento 3 para a redacção de guiões de discurso sobre as ofertas de integração do BAMF naqueles Estados federados (projectos de integração social, ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho, rede regional de parceiros do programa IQ, aconselhamento de imigrantes adultos, etc.).

As minhas tarefas consistiram na supervisão do processo de recolha dos contributos das assessorias para os tópicos a constar dos guiões e na inserção dos dados recolhidos nas lacunas correspondentes de um formulário preenchível, criado para o efeito.

1.3.4. *Apoio à direcção* – Apoio à coordenação da actualização do plano de tarefas do Departamento 3

No âmbito da preparação de uma reunião da direcção do BAMF com os directores dos departamentos realizada em Maio de 2017, as unidades orgânicas do Departamento 3 procederam à actualização do plano de tarefas do BAMF na área da integração/coesão

(Topçu, 2017: s.n.), levantando diversas questões relacionadas com o fracasso da integração de imigrantes e descendentes de imigrantes na sociedade alemã.

social prevista para 2017, delineada em Novembro de 2016. A Assessoria 310 ficou responsável pela coordenação do processo de actualização através da recolha dos contributos das unidades orgânicas, assim como pela composição e entrega à direcção da versão final do plano de actividades do departamento, tarefas que acompanhei e ajudei a concretizar.

2. Participação em agendamentos relevantes

Para além da participação regular nas reuniões de assessoria, nas reuniões semanais do Grupo 31 e em reuniões com os directores das unidades orgânicas do Departamento 3, tive a oportunidade de assistir a outros agendamentos relacionados com o trabalho da Assessoria 310 ou com o tema fundamental do estágio: a integração e a transmissão de valores.

2.1. *Seminário conclusivo da formação de funcionários do BAMF em monitorização, controlo e avaliação do trabalho com projectos de integração*

O BAMF firmou um contrato com a prestadora de serviços de desenvolvimento empresarial *GFBM Akademie* para a promoção de uma série de acções de formação dos funcionários na implementação de um método de monitorização, controlo e avaliação de efeitos do processo de planeamento e desenvolvimento de projectos de integração. A formação visou incrementar a sustentabilidade do trabalho com projectos de integração através da sua orientação por objectivos específicos.

No seminário final, de 18 de Janeiro de 2017, assisti a um resumo dos conteúdos abordados durante a formação. Os principais tópicos revistos foram: a implementação de um método de orientação do trabalho de planeamento e desenvolvimento de projectos de integração social por efeitos ou objectivos concretos («*ZOPP*»), respeitando uma sequência lógica de desenvolvimento; a análise, quanto à observância do método proposto, de um conjunto de 109 projectos de integração do BAMF em curso; o apuramento de indicadores de sucesso dos projectos; e a introdução e sistematização de práticas de reciprocidade entre o BAMF e as entidades promotoras dos projectos.

2.2. *Seminário de sensibilização sobre movimentos e organizações extremistas na Alemanha*

A Agência Federal para a Protecção da Constitucionalidade promoveu uma sessão de sensibilização dos funcionários do BAMF encarregues do trabalho com projectos de integração social sobre a prevenção da radicalização e de comportamentos extremistas. O

seminário deu a conhecer as principais formas de organização extremista activas na Alemanha, forneceu pistas à identificação e contenção antecipadas de inclinações extremistas no trabalho com projectos de integração social e apresentou o papel das autoridades de segurança pública, dos serviços de inteligência e informação e de outras instâncias relevantes no combate à criminalidade de carácter extremista.

O seminário, realizado a 31 de Janeiro de 2017, debruçou-se essencialmente sobre os seguintes conteúdos: clarificação de conceitos sobre a matéria, extremismo de direita, extremismo de esquerda, fundamentalismo islâmico, outras formas da mobilização extremista de estrangeiros e prevenção e defesa contra o comportamento e a criminalidade de carácter extremista. No final, realizou-se uma sessão de debate e esclarecimento de dúvidas, aberta a todos os participantes, em que foram discutidos assuntos de aplicação prática das recomendações do seminário ao trabalho do Grupo 31 do BAMF.

2.3. Reunião telefónica com os coordenadores regionais

No dia 1 de Março de 2017, assisti à reunião telefónica quinzenal do BAMF com os coordenadores regionais da integração, convocada pela Assessoria 320 (controlo e avaliação da qualidade dos cursos de integração) no sentido da correspondência regular com as delegações externas para fins de monitorização do desempenho dos cursos de integração. A reunião contou com a presença dos coordenadores de 23 delegações regionais do BAMF e debateu a discrepância verificada entre o número de participantes previsto pelo BAMF para o primeiro trimestre de 2017 e o número efectivo de imigrantes inscritos nos cursos de integração desde o início do ano.

Confirmou-se, em diálogo com os coordenadores, que esta discrepância decorreu, por um lado, do decréscimo acentuado, num curto espaço de tempo, da procura dos cursos de integração em função da menor entrada de imigrantes relativamente ao último trimestre de 2016, e, por outro lado, de lapsos no processo de registo dos candidatos. Na reunião, foram apontadas e investigadas duas possíveis razões explicativas do registo indevido de candidatos: a utilização irregular do sistema de registo *Kursnet*⁴¹ pelas entidades promotoras e a falta de transparência na divulgação dos cursos de integração.

⁴¹ O portal electrónico da Agência Federal para o Trabalho para a qualificação profissional, disponível em: <https://kursnet-finden.arbeitsagentur.de>. O registo de informações sobre os cursos de integração e respectivas vagas no sistema por parte das entidades promotoras passou a ser obrigatório a partir de 15 de Abril de 2016 (BAMF, 2016g: s.n.).

A reunião permitiu ainda esclarecer dúvidas dos coordenadores sobre a reintrodução de uma medida de cuidados à criança paralela ao curso de integração e verificar o desempenho de um curso de integração virtual leccionado através da *internet*, iniciado em Outubro de 2016 a partir de um projecto-piloto do BAMF e do IBB.

2.4. *Workshop sobre a produção de efeitos no trabalho com projectos de integração*

No dia 9 de Março de 2017, participei num *workshop* com especialistas convidados promovido pela Assessoria 311, sobre a gestão de projectos orientada para a produção de efeito, no âmbito da prioridade temática do Grupo 31 de medição dos efeitos da integração e do tópico prioritário da promoção de transparência e coordenação da integração da agenda de 2017 do BAMF.

O *workshop* destinou-se à partilha de *expertise* entre os profissionais convidados da área de controlo e avaliação da qualidade, provenientes de ministérios, organismos e instituições federais (BMI, BMFSFJ, BVA, BpB, BBSR e GIZ) e de repartições de organizações e empresas responsáveis pelo acompanhamento de programas (*proVal*, *Syspons*, DKJS, DJI, *Universidade Humboldt de Berlim* e *Associação Caritas*). As conclusões do *workshop* foram apontadas e aproveitadas como recomendações ao trabalho de desenvolvimento de projectos de integração social do BAMF.

Os conteúdos abordados foram: o contributo das ciências sociais à avaliação realista e objectiva de programas, a avaliação dos cursos do BAMF para mulheres imigrantes com baixo nível de exigência e as experiências retiradas do trabalho de monitorização e avaliação da qualidade de dois programas federais para a integração através da participação e educação política (BMFSFJ) e do desenvolvimento urbano (BMUB).

2.5. *Reunião conclusiva do projecto-piloto «Ausländerbehörden-Willkommensbehörden»*

Em parceria com as empresas de prestação de serviços de consultoria *Rambøll* e *Imap*, a Assessoria 310 desenvolveu, entre Outubro de 2013 e Novembro de 2015, um projecto-piloto inserido na prioridade temática da promoção de uma cultura de boas-vindas e do reconhecimento. O projecto-piloto consistiu na promoção e no acompanhamento da evolução de dez autoridades de estrangeiros para centros de acolhimento e integração de imigrantes, através do apoio à implementação probatória de um conjunto de medidas de desenvolvimento de uma imagem de boas-vindas e práticas de acolhimento de imi-

grantes ao nível local, tendo como objectivo criar um manual de instruções e recomendações práticas a direccionar a reconversão funcional de outras autoridades de estrangeiros (ver BAMF, 2015b).

Por ocasião do balanço final de resultados do projecto, assisti a uma reunião com os parceiros da assessoria destinada ao apuramento de aprendizagens e principais aspectos positivos a retirar da experiência prática com as autoridades de estrangeiros e à consideração e discussão de hipóteses de continuação do projecto em 2017. Um exemplo de sucesso identificado foi a inauguração de uma «*Casa da Migração*» na cidade de Lübeck para o aconselhamento local de imigrantes, ao passo que a elevada flutuação colaboradores foi apontada como aspecto a melhorar. Com base nas conclusões da reunião, a assessoria criou um folheto para divulgação do balanço final do projecto-piloto em eventos com actores envolvidos no trabalho de integração local como o 3º *Encontro do Governo Federal e dos Estados federados sobre a Integração* (ver Anexo C⁴²).

2.6. Conferência extraordinária com os coordenadores regionais da integração

O BAMF convocou, para 22 de Março de 2017, uma conferência com os coordenadores da integração, com vista a informar os funcionários das delegações regionais sobre recentes desenvolvimentos nos processos de acolhimento e integração de imigrantes. A conferência debruçou-se, grosso modo, sobre inovações nos domínios da aprendizagem de alemão e do processo de encaminhamento de imigrantes. Contou com a seguinte ordem de trabalhos: esclarecimento do papel activo dos coordenadores na concretização dos objectivos do trabalho operacional de integração, introdução à utilização do «*Relatório de Transparência*», apresentação do funcionamento de um novo processo de gestão do encaminhamento do imigrante e divulgação de novas medidas introduzidas com a entrada em vigor do *Terceiro Decreto do Governo Federal Relativo à Alteração do Decreto sobre o Curso de Integração* (BGBl, 2017: 1875-1876).

A conferência foi iniciada com um discurso de saudação da vice-presidente do BAMF, redigido com base num esboço da Assessoria 310, em que elogiou o trabalho dos coordenadores, transmitiu um balanço favorável da evolução de actuais números relativos ao processamento de pedidos de asilo e à frequência dos cursos de integração no primeiro trimestre de 2017 e anotou recentes desenvolvimentos como a reintrodução de uma oferta

⁴² Anexo C – Folheto informativo sobre o balanço final do projecto-piloto «*Ausländerbehörden-Willkommensbehörden*» (2013-2015) (ver BAMF, 2017h) (pp. 112-115).

de cuidados da criança, a entrada em vigor de cursos especiais para mulheres imigrantes e a prorrogação, por falta de recursos humanos e infraestruturas, do projecto de instituição de um grupo de trabalho para a direcção central das delegações regionais («Grupo 33»).

No segmento seguinte, assisti a uma síntese das principais funções desempenhadas pelos coordenadores na organização e correspondência dos actores no terreno: aconselhamento dos actores envolvidos no trabalho de integração local, coordenação local de mudanças de procedimento, controlo de qualidade das medidas de integração e manutenção da correspondência regular com a direcção central do BAMF; e à apresentação do seu papel no preenchimento das vagas dos cursos de integração: gestão do encaminhamento célere e eficaz para os cursos de integração, estabelecimento e observância de metas semanais e reportagem regular à direcção central com propostas de melhoria.

A empresa de consultoria *McKinsey* foi convidada a apresentar o «*Relatório de Transparência*», ferramenta de avaliação dos cursos de integração que identifica aspectos a melhorar com base numa recolha prévia de dados. O relatório possui duas componentes: a avaliação retrospectiva, a partir da verificação do cumprimento de parâmetros quantitativos, do desempenho dos cursos de integração num determinado distrito, com recurso ao levantamento e à análise dos dados de um período de três meses relativos ao número de aprovações de participantes, participantes efectivos, participantes por registar e registos pendentes; e formulação de um prognóstico da evolução espectável do desempenho dos cursos de integração naquele distrito.

Assisti ainda à apresentação de um projecto-piloto que visa acelerar o encaminhamento do imigrante pelas várias etapas do processo de acolhimento e integração, desde a determinação do estatuto de protecção à frequência do curso de integração. O diagrama da *figura 9* (p. 104) ilustra este processo de encaminhamento conforme explicado na conferência.

O último segmento da conferência debruçou-se sobre recentes desenvolvimentos da oferta fundamental, nomeadamente a reintrodução do serviço de cuidados de crianças paralelo ao curso de integração como medida de conciliação de responsabilidades parentais dos imigrantes com a frequência do curso de integração, o prolongamento dos cursos de orientação sociocultural de 60 para 100 horas e as alterações à medida acessória «*Kompass*», nomeadamente a gestão conjunta das licitações pelo BAMF e a BA, maior valorização da componente de ensino de alemão, extensão do período de preparação ao exame

final, introdução de serviços de tutoria personalizados através de «treinadores da integração» e aumento do financiamento das entidades promotoras.

2.7. *Sessões de diálogo com o ACNUR*

A direcção central do BAMF, sediada em Nuremberga, partilha as suas instalações com escritórios de outras entidades das áreas do controlo de estrangeiros e fronteiras e das migrações, i.e.: um escritório da OIM, uma delegação externa da Agência Federal de Administração (BVA), a central da autoridade aduaneira local e um escritório regional do ACNUR. A presença da Agência das Nações Unidas para os Refugiados no complexo da *Caserna do Sul* suscitou a questão do papel do organismo internacional na implementação da política de integração da República Federal, no contexto de uma crise migratória predominantemente humanitária. Durante o estágio, participei em várias reuniões com os funcionários e estagiários do escritório do ACNUR em Nuremberga, com o objectivo de recolher informação sobre a amplitude da cooperação entre as Nações Unidas e o Governo Federal em matéria de acolhimento e integração de imigrantes.

A convite da directora da delegação do ACNUR em Nuremberga participei, no dia 24 de Fevereiro de 2017, num colóquio com membros daquela delegação e funcionários do Centro de Investigação do BAMF. A ordem de trabalhos da reunião compreendeu a apresentação do mandato do ACNUR e das funções do escritório regional; a explicação da utilidade da partilha de infraestruturas com o BAMF, circunstância que permite cooperar com o Governo Federal no controlo de padrões de qualidade, na submissão regular de recomendações e na realização de *workshops* formativos com as direcções das unidades orgânicas (ver UNHCR, 2017); a apresentação do trabalho, dos actuais focos temáticos e de projectos em curso do Centro de Investigação; a discussão da necessidade de sistematização da correspondência e da cooperação entre os dois organismos.

No dia 11 de Maio de 2017, acompanhei a visita de dois assessores jurídicos da delegação do ACNUR em Berlim às instalações da direcção central do BAMF e do escritório do ACNUR em Nuremberga. O agendamento teve por objectivo apresentar aos visitantes o trabalho de integração social de imigrantes levado a cabo pelo Governo Federal. A visita iniciou-se com a recepção dos convidados no Centro de Investigação do BAMF, num colóquio que apresentou a estrutura de ramos de investigação do centro (I – *Imigração mundial e irregular, Islão e demografia*; II – *Investigação social empírica*; III – *Investigação de relações económicas*) e o papel da investigação científica no desenvolvimento de medidas de integração ao nível federal. No segmento seguinte, que decorreu no

escritório do ACNUR em Nuremberga, as Assessorias 310 e 311 apresentaram o trabalho de desenvolvimento de projectos de integração social, conforme referido no *ponto 3.2.* e ilustrado pela *figura 8*. A Assessoria 311 apresentou ainda uma oferta de orientação sociocultural adaptada a requerentes de asilo com perspectiva incerta de permanência, que acompanha e aconselha o imigrante no período que antecede a decisão do estatuto de protecção transmitindo, em 11 módulos de ensino, conhecimentos práticos da vida quotidiana e um nível básico de alemão. Esta medida, que entrou em vigor a 1 de Julho de 2017, contou com a parceria de organizações de caridade social (*Ordem de Malta* e *Ordem de São João*) e da prestadora de serviços de formação profissional DAA. O segmento final da visita teve lugar na sede da Agência Federal para o Trabalho (BA) em Nuremberga e apresentou a cooperação entre o BAMF e a BA no processo de acolhimento e integração de imigrantes (ver *figura 7*, p. 80) assim como medidas de inserção de imigrantes no mercado de trabalho geridas pela BA (*KompAS* e *KommiT*).

2.8. Terceiro Encontro do Governo Federal e dos Estados federados sobre a Integração

Nos dias 23 e 24 de Maio, na recta final do estágio, realizou-se em Berlim o 3º Encontro sobre a Integração organizado pela Assessoria 310. Tendo já referido, no *ponto I.1.2.2.* (p. 88), o meu envolvimento no trabalho de bastidores deste formato de diálogo entre o Governo Federal e os Estados federados, segue-se agora um resumo das tarefas desenvolvidas no âmbito da minha participação no evento.

Para o efeito, distingo três conjuntos de tarefas realizadas, respectivamente, antes, durante e depois do evento: gestão de últimas preparações programáticas e logísticas (gestão de convites, gestão da impressão e do fornecimento de material de suporte e orientação dos participantes do BAMF); apoio às tarefas de organização e registo de acta (montagem e gestão da recepção, registo de presenças, orientação e encaminhamento de participantes no local, distribuição de programas e materiais de suporte e apoio à moderação e registo da acta da sessão plenária e de dois fóruns temáticos); e apoio à recolha e avaliação de resultados (tratamento dos registos para criação do protocolo de resultados).

Apêndice J

Tabela 2. Representação de principais domínios de actividade, âmbitos temáticos e tarefas da Assessoria 310.

Fonte: Tabela de autoria própria, construída com base na Reunião Geral da Assessoria 310 de 21 de Março de 2017.

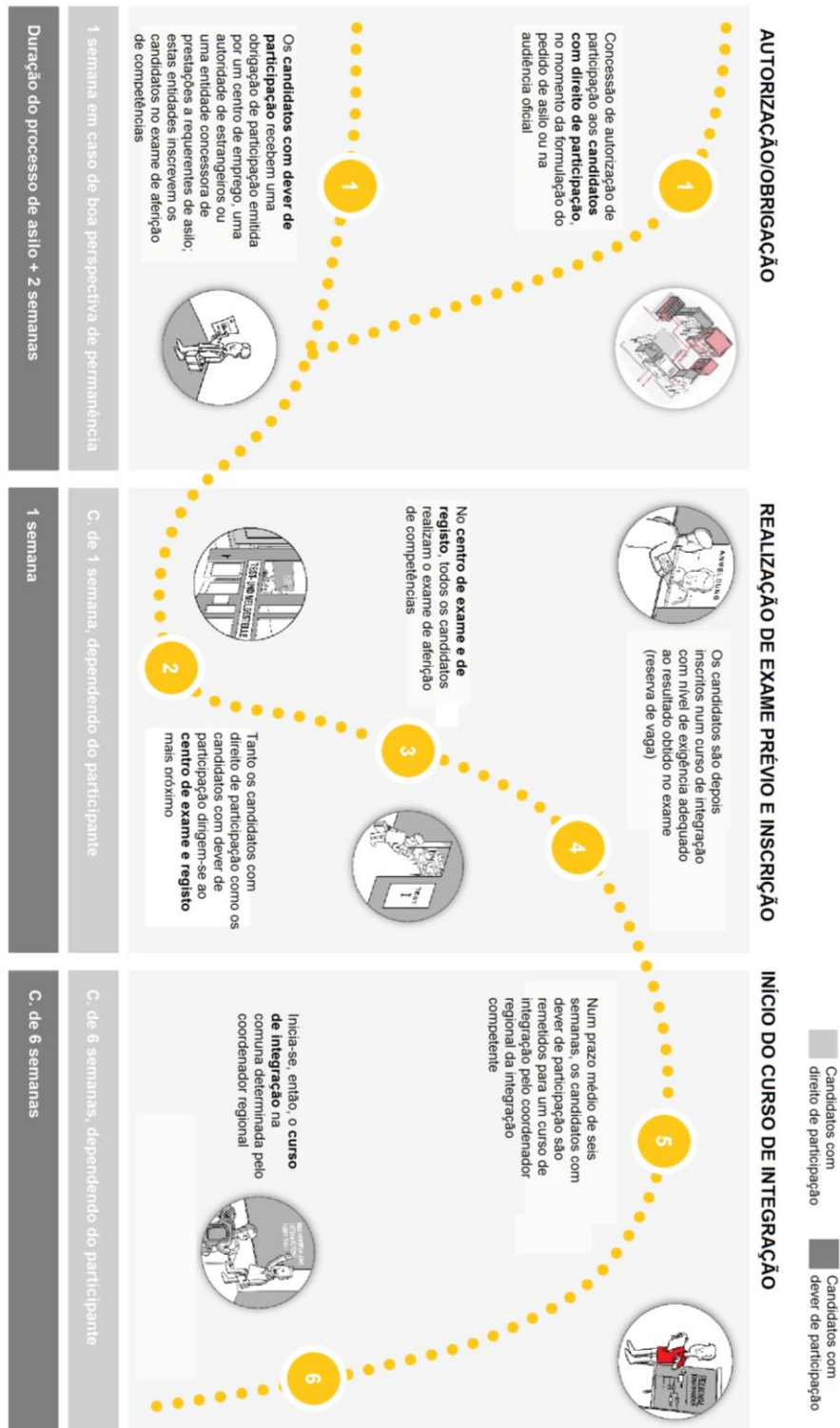
<i>Categoria ou domínio de actividade</i>	<i>Tema</i>	<i>Tarefa</i>
<i>Consultoria em assuntos de integração e transmissão de valores</i>	Compreensão da integração	Formulação e conjugação de tomadas de posição internas e conciliação de pareceres públicos do BAMF e do Ministério do Interior
	Transmissão de valores	Análise de exemplos de boas práticas
	Monitorização e avaliação	Criação e avaliação de indicadores e parâmetros da integração a orientar as prioridades temáticas da promoção de projectos; diálogo com especialistas sobre a monitorização do processo de integração
	Interligação das medidas de integração do BAMF	Desenvolvimento e enviesamento das ofertas de integração do governo federal;
	Integração através da qualificação: gestão da transição entre fases de ensino	Projecto-piloto de aconselhamento de imigrantes sobre a qualificação que combina as medidas MBE, JMD e IQ; ligação do curso de integração a medidas de aprendizagem da língua no ensino superior
	Gestão de assuntos transversais aos temas asilo, trabalho e segurança	Formulação de posicionamentos e esboços procedimentais
	Gestão de informação digital	Desenvolvimento de uma plataforma na <i>internet</i> para a representação digital de medidas de integração dos vários níveis de governo
<i>Reticulação</i>	Diálogo entre o Governo Federal e os Estados federados	Organização de <i>meetings</i> regulares entre representantes do Governo Federal e dos Estados federados em torno da integração de imigrantes
	Conferência Alemã-Islâmica (DIK)	Execução de tarefas administrativas do grémio de especialistas DIK
	Meio rural	Disponibilização de informação digital às comunas (lista de perguntas frequentes e ofertas de integração no meio rural); apoio do trabalho de investigação do BAMF sobre a integração no meio rural; reconhecimento e promoção de regiões de acolhimento com forte potencial de integração

	Cooperação com as comunas através da KGSt – associação consultora em gestão administrativa comunal	Engrenamento de medidas de integração do BAMF e medidas das comunas; promoção de novas medidas de integração e supervisão do seu período probatório
	Prestação de serviços em assuntos de correspondência internacional	Fórum <i>Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees</i> (IGC); <i>Study-visits</i> (Comissão Europeia); <i>European Integration Network</i> ; acordos bilaterais
<i>Prestação interna de serviços</i>	Temas diversos do departamento	Preparação de agendamentos; formulação de pareceres públicos; fornecimento de <i>expertise</i> e gestão da transferência de conhecimento sobre a integração; observação do debate político em torno de fenómenos nas áreas da imigração e da integração; correspondência com o departamento e as delegações externas

Apêndice K

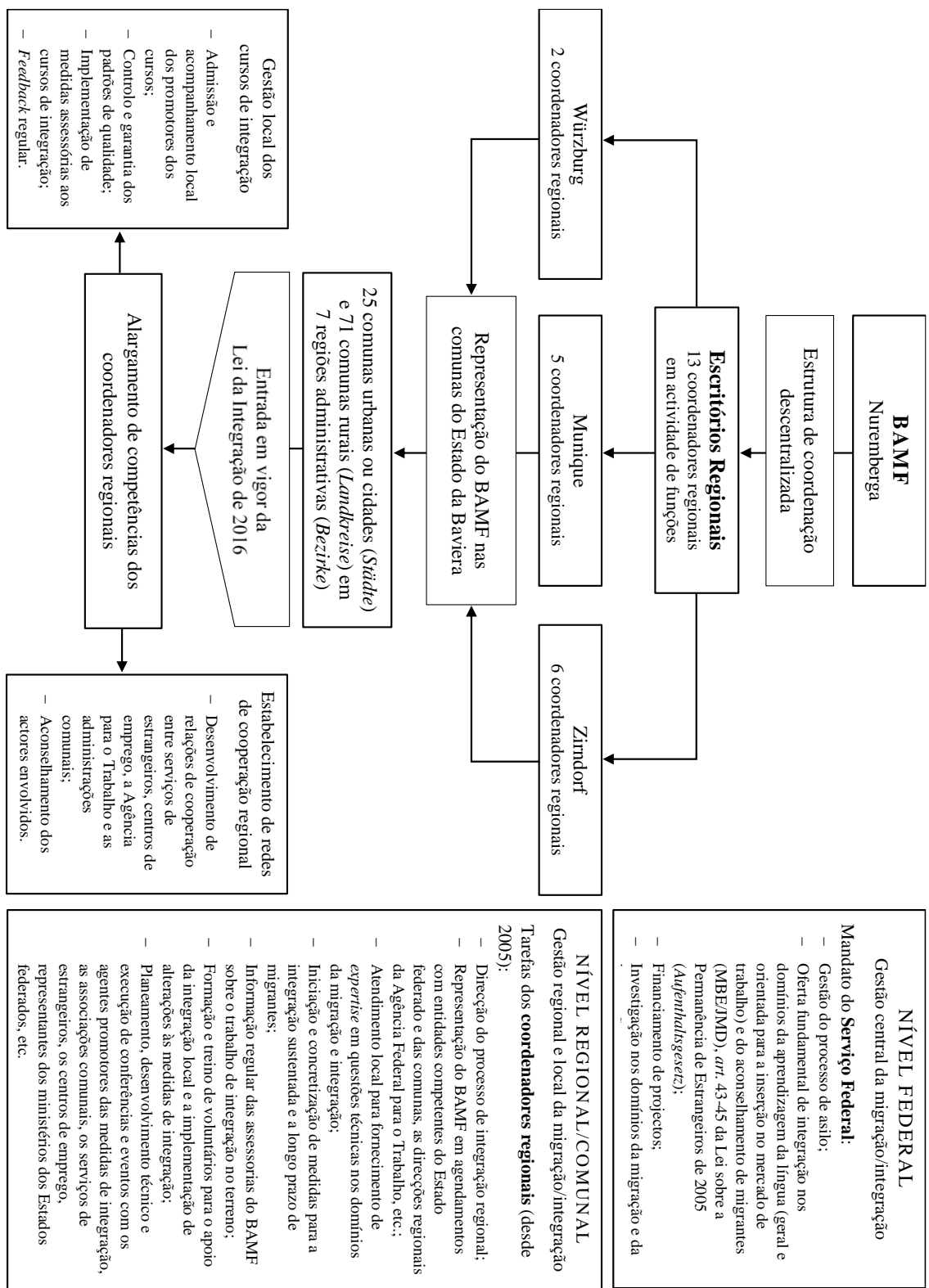
Figura 9. Procedimento abreviado de encaminhamento to imigrante para o curso de integração, de acordo com o projecto-piloto «Neuer Zusteuierungsprozess».

Fonte: Tradução própria de diagrama apresentado na Conferência com os Coordenadores Regionais da Integração, de 22 de Março de 2017 (BAMF, 2017j).



Apêndice L

Figura 10. Diagrama da presença e do funcionamento descentralizados do BAMF no Estado federado da Baviera.



Apêndice M

Tabela 3. Plano de tarefas e prioridades temáticas do Departamento 3 para 2017.

Domínio temático	Aspecto a melhorar (O que tem sido?)	Objectivo (O que deve passar a ser?)
Integração através do ensino de alemão (directão)	Transparência insuficiente sobre oferta e procura dos cursos de integração	Optimização do <i>Relatório de Transparência</i> em parceria com a prestadora de serviços de consultoria <i>McKinsey</i> com inclusão de medidas de ensino de alemão orientado para o mercado de trabalho; desenvolvimento de um sistema autónomo de representação da oferta/procura e encaminhamento dos participantes às vagas disponíveis, em substituição do sistema provisório <i>Kursnet</i>
	Correspondência e delimitação de prerrogativas BMI/BAMF – concertação imprecisa e demorada sobre acesso de requerentes de asilo ao curso de integração e medidas para o aumento necessário de capacidades	Delimitação da competência de formulação de objectivos do BMI (<i>fins</i>) e da competência conceptual do BAMF (<i>meios</i>); flexibilização do sistema no sentido da adaptação rápida e eficaz das medidas de integração a alterações de políticas públicas
	Concertação pontual com a BA; iniciativa limitada do BAMF na integração de imigrantes no mercado de trabalho	Interligação total de ofertas de integração; introdução de medidas de monitorização da conclusão do curso de língua e de necessidades de ensino de alemão para fins profissionais; alargamento das medidas assessoriais ao curso de integração (<i>KompAS</i> , etc.) e da gestão conjunta de licitações públicas (BA/BAMF)
	Multiplicação descoordenada de medidas de integração nos diferentes níveis de governo sem concertação entre níveis de governo e actores envolvidos; incoerência de fontes e processos de financiamento	Interligação e coordenação total de medidas de integração através de práticas de correspondência regular e intensa entre todos os actores envolvidos; regularização do <i>Encontro do Governo Federal e dos Estados federados sobre a Integração</i> organizado pelo BAMF; encadeamento integral e coerente das fontes de financiamento
	Demora excessiva e variável do processo de acesso às medidas de ensino de alemão em função do país de origem	Encurtamento substancial do tempo de espera na transição entre as fases do processo de acesso ao curso de integração

	Aposta insuficiente na direcção regional do curso de integração por escassez de recursos humanos	Reestruturação organizacional do trabalho de integração no BAMF (recrutamento adequado de funcionários para a direcção central e as delegações externas)
<i>Integração através do ensino de alemão (concepção e conteúdos)</i>	Conteúdos dos cursos de integração adaptados sobretudo a participantes de grupos-alvo predominantes (imigrantes turcos, imigrantes de reunificação familiar, etc.)	Adaptação de conceitos e conteúdos a novos grupos-alvo no sentido da melhoria do acesso ao mercado de trabalho e do reforço da transmissão de valores; introdução de um curso de ensino de alfabeto latino como segunda escrita; desenvolvimento gradual dos conteúdos do ensino de alemão para fins profissionais através da introdução de novos módulos e alargamento da medida a outros níveis (A2 a C1)
	Medidas de controlo da qualidade dos cursos de integração (aprovação e qualificação de pessoal docente) inadequadas em termos quantitativos e qualitativos às necessidades de novos grupos-alvo	Desenvolvimento das medidas de controlo da qualidade – revisão dos critérios de aprovação e desenvolvimento das capacidades de qualificação de pessoal docente; introdução de acção de formação em matéria de conduta com vítimas de trauma; intervenção obrigatória de profissionais de pedagogia social nos níveis de iniciação do curso de ensino de alemão para fins profissionais
	Promoção sistemática e regularizada do ensino de alemão pela República Federal limitada ao nível B1	Alargamento da oferta de ensino de alemão aos níveis A2 a C1
<i>Integração na sociedade</i>	Impossibilidade de participação dos requerentes de asilo nas medidas de integração social do BAMF	Maior flexibilidade dos instrumentos de integração do BAMF (curso de integração, aconselhamento de imigrantes e projectos de integração social) para adequação rápida e eficaz a novos temas e grupos-alvo
	Estratégia de comunicação insatisfatória para a transmissão de valores e conhecimentos sobre a vida na sociedade de acolhimento	Reforço da orientação da estratégia de comunicação para novos grupos-alvo; alargamento da oferta de transmissão de valores; extensão dos cursos de orientação sociocultural a toda a República Federal (a partir de 1 Julho de 2017)
	Escassez de evidências sobre o acesso às medidas de integração social e os efeitos que produzem	Reforço da orientação do trabalho com projectos de integração social para a produção de efeito e levantamento sistemático de parâmetros quantitativos

	Transparência insuficiente sobre fontes e processos de financiamento de medidas de integração social	Reabilitação de um grupo de trabalho interministerial para a integração no BMI; regularização do <i>Encontro do Governo Federal e dos Estados federados sobre a Integração</i> organizado pelo BAMF
--	--	---

Legenda (vectores do trabalho do BAMF na área da integração/coesão social em 2017):

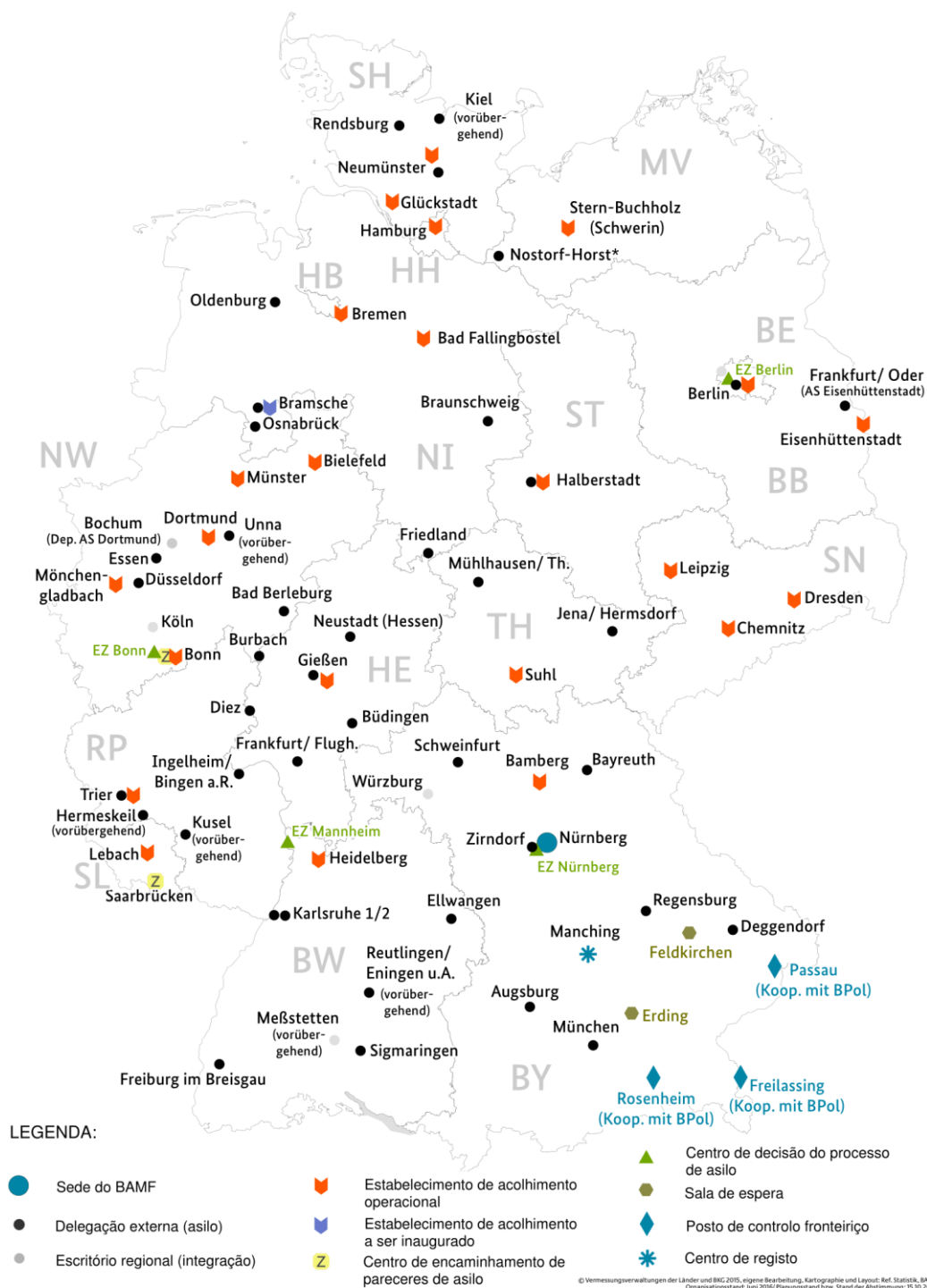
	Promoção da transparência e da coordenação
	Transmissão de valores
	Adaptação das medidas de integração a novos grupos-alvo
	Reestruturação organizacional

Anexo A – Mapa das dependências do BAMF no território da República Federal da Alemanha

Fonte: BAMF (2016b: s.n.).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Referat Statistik

Planungsstand: 15.10.2016



Fonte: BAMF (2017i).

**Federal Office
for Migration
and Refugees**



Anexo C – Folheto informativo sobre o balanço final do projecto-piloto «*Ausländerbehörden-Willkommensbehörden*» (2013-2015), como amostra do trabalho produzido na Assessoria 310.
Fonte: BAMF (2017h).



Abschlussbilanz „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“

Rückblick auf ein erfolgreiches Modellprojekt und Impulse für die Zukunft

Das Modellprojekt

Das zweijährige Modellprojekt „**Ausländerbehörden – Willkommensbehörden**“ wurde Ende 2013 vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und zehn Bundesländern in zehn Ausländerbehörden gestartet. Ziel des Projekts war es, die Ausländerbehörden dabei zu unterstützen, Willkommensstrukturen und -kultur alltagspraktisch zu etablieren. Die beteiligten Behörden wurden hierbei durch das Projekt auf dem Weg zu „Willkommensbehörden“ begleitet. Dabei wurden insbesondere drei Kernbereiche ins Auge gefasst:

- ➔ Organisation interner Prozesse und Arbeitsabläufe insbesondere zur Stärkung von Service- und Kundenorientierung
- ➔ Personalentwicklung zur Stärkung der interkulturellen Kompetenzen der Beschäftigten
- ➔ Vernetzung und Zusammenarbeit mit weiteren für die Integration wichtigen Akteuren vor Ort

Das Modellprojekt liefert passende Lösungen für aktuelle Herausforderungen

Seit dem Start des Modellprojekts im Jahr 2013 haben sich die Herausforderungen für die Ausländerbehörden weiter potenziert. Insbesondere durch die große Steigerung der Fallzahlen, eine Verschiebung in den Herkunftsländern und eine Veränderung im sozialen Status der Zuwanderer steigen die Anforderungen sowohl an eine effiziente Aufgabenwahrnehmung als auch an die sozialen und interkulturellen Kompetenzen der Beschäftigten. Gleichzeitig stellen die schnellen und ständigen Änderungen im Aufenthaltsrecht hohe Anforderungen an die fachlichen Kompetenzen.

Die Zielstellungen des Modellprojekts sind damit heute von ebenso großer Relevanz wie vor drei Jahren. Der Werkzeugkoffer und die Bausteine des Transferprojekts, die auf den nächsten Seiten beschrieben werden, sind daher wichtige Angebote zur Unterstützung der Ausländerbehörden in deren Weiterentwicklung bei der Bewältigung der Veränderungsprozesse.

Das Modellprojekt als Erfolgsmodell

Das Modellprojekt hat positive Wirkungen bei den Ausländerbehörden ausgelöst - nicht nur an den Modellstandorten. Die von den externen Beratungen Ramboll Management Consulting und IMAP begleiteten Modellkommunen haben in den zwei Jahren einen echten Wandel vollzogen. Die Schwerpunkte in der Umsetzung in den einzelnen Ausländerbehörden waren dabei unterschiedlich gesetzt. In einigen Standorten stand eher die Arbeit an den internen Prozessen im Fokus, an anderen die Arbeit am Selbstverständnis der Beschäftigten und an manchen Standorten findet sich die Ausländerbehörde heute in neuen Räumlichkeiten, mit veränderten Teams und einem neuen Aufgabenzuschnitt wieder. Die Bilanz nach zwei Jahren ist durchweg positiv.

Der Werkzeugkoffer für alle

In der Handreichung „Arbeitswerkzeuge für eine Entwicklung zur Willkommensbehörde“ sind die Ergebnisse des Modellprojekts in Form von 24 Schritt-für-Schritt-Anleitungen aufbereitet, die weitere Ausländerbehörden eigenständig nutzen können. Damit alle Ausländerbehörden in Deutschland von der Arbeit im Modellprojekt direkt profitieren können, wurde der Werkzeugkoffer Ende 2015 allen Führungskräften, allen Innen- und Sozialministerien der Länder und allen beteiligten Oberbürgermeistern sowie Landräten persönlich zugesandt.

➔ Der Werkzeugkoffer ist online abrufbar unter dem Link www.bamf.de/werkzeugkoffer



Die fünf Eckpunkte als Orientierungsrahmen

Die im Projekt entwickelten fünf Eckpunkte einer Willkommensbehörde stellten zum ersten Mal einen Orientierungsrahmen auf, welche Kriterien bei der Weiterentwicklung einer Ausländerbehörde berücksichtigt werden sollten.

2016 – Erfolgreicher Transfer der Ergebnisse in weitere Ausländerbehörden

Um weitere Ausländerbehörden zu unterstützen wurde im Jahr 2016 ein Transferprojekt an die Modellphase angeschlossen.

BAUSTEIN 1 Zweitägige Grundlagenschulung

Das Schulungskonzept richtet sich an interessierte Führungskräfte und mit der Umsetzung von Veränderungsaufgaben betraute Beschäftigte und wurde an drei Terminen von fast 50 Personen in Anspruch genommen. Ausgangspunkt für die Arbeit in der Schulung ist eine individuelle Standortbestimmung, die Ableitung von passgenauen Maßnahmen sowie praktische Anleitungen zur Umsetzung von konkreten Werkzeugen aus dem Werkzeugkoffer auf Basis der „Fünf Eckpunkte einer Willkommensbehörde“.

In kollegialer Beratung wurden u.a. folgende Aktivitäten für die Umsetzung vor Ort im Detail geplant:

- Einrichtung eines Servicepoints und eines neuen Terminalsystems
- Entwicklung von Einarbeitungskonzepten
- Entwicklung von Kriterien für einen funktionalen mehrsprachigen Internetauftritt
- Aufbau eines internen Wissensmanagementsystems

BAUSTEIN 2 Individuelle Vor-Ort Beratung

Ein weiteres Angebot bestand in einem speziell auf die Bedürfnisse der Ausländerbehörden zugeschnittenen Unterstützungsangebot. Dabei wurden in 1-3 Workshop-Tagen vor Ort mit den Führungskräften und Beschäftigten von insgesamt zwölf Ausländerbehörden sowohl Lösungen für aktuelle Herausforderungen erarbeitet, als auch der Grundstein für die Weiterentwicklung zur Willkommensbehörde gelegt.

Schwerpunkte in der Beratung waren u.a.

- Entwicklung eines Masterplans für ein Haus der Zuwanderung
- Entwicklung eines Leitbilds Willkommensbehörde
- Entwicklung eines Systems zur Kundensteuerung
- Arbeit am Selbstverständnis als Willkommensbehörde als Teamentwicklung

BAUSTEIN 3 Tag der Willkommensbehörde

Im November 2016 wurde ein „Tag der Willkommensbehörde“ durchgeführt, zu dem Vertreterinnen und Vertreter aus dem vorangegangenen Modellprojekt und weiterer interessierter Behörden zu einem intensiven Austausch zusammentrafen. Mit über 50 Teilnehmenden konnte auf der Veranstaltung wiederum einer großen Anzahl von Behörden hilfreiche Tipps und Werkzeuge für die Bewältigung der aktuellen Herausforderungen mit auf den Weg gegeben werden. Insbesondere der Austausch untereinander und die gemeinsame Arbeit an Lösungen wurden als sehr hilfreich bewertet. Ein inhaltlicher Schwerpunkt lag auf der Entwicklung von Lösungen, wie z.B. ein stark erhöhtes Aufkommen an Kundinnen und Kunden erfolgreich zu steuern.

Beispiel für das Ergebnis einer Vor-Ort Beratung:
Das Konzeptpapier der Stadt Lübeck für eine Zuwanderungsbehörde.



ZuHaus @Lübeck

- Alle aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten, Einbürgerungen
- Aufenthaltsbeendende Maßnahmen
- Standesamt
- Melderechtliche Angelegenheiten (Stadtteilbüro)
- Services im Bereich Soziales (Unterbringung, Leistungsgewährung)
- Services im Bereich Kita und Schule
- Services im Bereich Arbeit (Anerkennungsurkunde, Jobsuche, ALG II)
- Services im Bereich Wohnen
- Services im Bereich Bildung und Integration



Mit der Grundlagenschulung und dem Angebot der Vor-Ort Beratung stehen zwei Angebote zur Verfügung, die auch zukünftig selbstständig durch die Bundesländer oder einzelne Kommunen genutzt werden können, um die Weiterentwicklung der Ausländerbehörden aktiv zu unterstützen.

Das Modellprojekt als Wegbereiter für weitere Projekte auf Landesebene

Die weiter steigenden Herausforderungen an die Arbeit der Ausländerbehörden und die Entwicklungen im Modellprojekt haben verschiedene Bundesländer als Anstoß genommen, auch auf Landesebene eigene Projekte auf den Weg zu bringen. Diese Projekte unterstützen ebenfalls Ausländerbehörden in ihrer Weiterentwicklung zu Willkommensbehörden, bzw. zunächst die Sicherstellung der effektiveren Handlungsfähigkeit der Ausländerbehörden und den Aufbau von Willkommensstrukturen.

Willkommenskultur in Sachsen-Anhalt - Weiterentwicklung von neun Ausländerbehörden (Willkommensbehörden)

Auftraggeber Ministerium für Inneres und Sport, Sachsen-Anhalt, gefördert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF)

Ansprechpartnerin Anne-Katrin Blancke (für Sachsen-Anhalt) anne-katrin.blancke@mi.sachsen-anhalt.de

Laufzeit 11/2016 bis 10/2018

Schwerpunkte

- Langfristige Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Ausländerbehörden
- Stärkung der Dienstleistungsorientierung
- Auf- und Ausbau von Willkommensstrukturen
- Vernetzung der Ausländerbehörden untereinander

Ausländerbehörden 2016 – Stärkung der Willkommenskultur in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz

Auftraggeber Niedersächsisches Ministerium für Gesundheit, Soziales und Gleichstellung und Ministerium für Integration, Familie, Kinder, Jugend, und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz gefördert aus Mitteln des AMIF (Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU)

Ansprechpartner Jens Jeitner (für Niedersachsen) jens.jeitner@ms.niedersachsen.de; Astrid Ruppenthal (für Rheinland-Pfalz) Astrid.Ruppenthal@mffjv.rlp.de

Laufzeit 07/2015 bis 06/2017

Schwerpunkte

- Unterstützung von Ausländerbehörden in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bei der Umsetzung von internen Veränderungsprozessen
- Unterstützung bei der Gestaltung von Schnittstellen mit anderen Akteuren
- Weiterführung der bereits begonnenen Schritte hin zu einer Stärkung der Serviceorientierung und Willkommenskultur
- Durchführung von bedarfsgerechten Fortbildungen für Mitarbeitende der Ausländerbehörden

Stärkung der Handlungsfähigkeit von Ausländerbehörden in Hessen und Baden-Württemberg

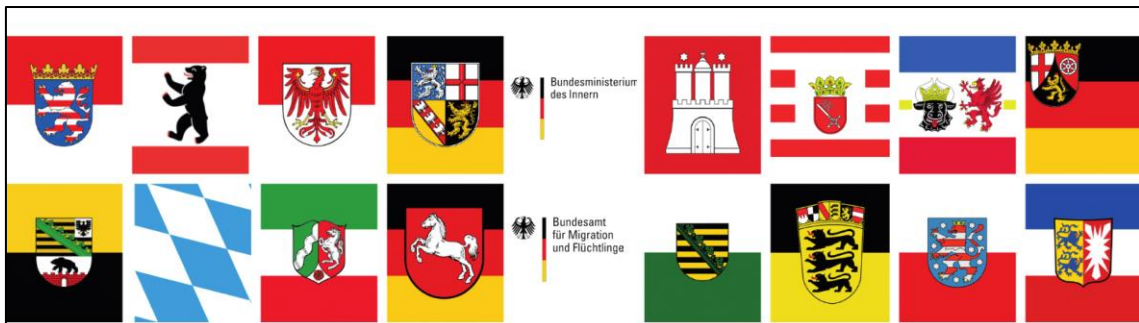
Auftraggeber Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration, Baden-Württemberg, Ministerium für Soziales und Integration, Baden-Württemberg, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration gefördert aus Mitteln des AMIF (Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU)

Ansprechpartner Hangama Kawa (für Hessen) hangama.kawa@HSM.hessen.de; Nike Schultheiß (für Baden-Württemberg) poststelle@im.bwl.de; Nadine Bartels (für Baden-Württemberg) nadine.bartels@sm.bwl.de

Laufzeit 06/2015 bis 06/2017

Schwerpunkte

- Langfristige Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Ausländerbehörden
- Steigerung der Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit
- Erhöhung der Attraktivität des Arbeitsplatzes
- Verbesserung der verwaltungsinternen und -externen Vernetzungsstrukturen der Ausländerbehörde
- Stärkung der Dienstleistungsorientierung
- Auf- und Ausbau von Willkommensstrukturen



Ihre Ansprechpartner

BUNDESAMT FÜR MIGRATION UND FLÜCHTLINGE

Martin Lauterbach

Leitung Referat 310 – Grundsatzfragen der Integration –
Wertevermittlung, Geschäftsstelle DIK

T +49 (0) 911 943-5010

M martin.lauterbach@bamf.bund.de

Kastriot Gjoni

Referent – Grundsatzfragen der Integration –
Wertevermittlung, Geschäftsstelle DIK

T + 49 (0) 911 943-5016

M kastriot.gjoni@bamf.bund.de

RAMBOLL MANAGEMENT CONSULTING GMBH

Angela Köllner

Projektleitung Modellprojekt

T +49 (0) 40 302020-102

M angela.koellner@ramboll.com

IMAP GMBH

Bülent Arslan

Geschäftsführer

T +49 (0) 211 5136973-0

M arslan@imap-institut.de



